

# Caminhando lentamente rumo a uma Defesa Europeia - o compromisso possível entre a França e a Alemanha

**Alberto José Carvalho Baceira Honório Cunha**

Orientador: Prof. Doutor Raquel de Caria Patrício



Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Relações Internacionais

*Lisboa*  
*2019*

[WWW.ISCSP.U LISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.U LISBOA.PT)

## **ÍNDICE**

**Agradecimentos - pág.2**

**Lista de Quadros – pág. 3**

**Lista de Acrónimos – pág.4**

**Cronologia da política de defesa e segurança da UE - pág. 5**

**Introdução - pág. 9**

**Nota Metodológica - pág. 18**

**Enquadramento Teórico e Epistemológico - pág. 21**

**Conceitos Chave da Investigação - pág. 25**

**Estado da Arte - pág. 29**

**PARTE I – Os interesses divergentes entre França e Alemanha na criação de uma política de defesa europeia - pág. 32**

**PARTE II – A NATO e as potências atlantistas como condicionantes externas à persecução dos interesses Franceses e Alemães para a PCSD - pág. 39**

**PARTE III – A evolução das instituições e estruturas da PCSD sob liderança da França e Alemanha - pág. 55**

**PARTE IV - Rumo a um exército Europeu? Divisões Franco-Alemãs na definição da Defesa Europeia no mundo de Trump e de rivalidades entre “Grandes Potências” – pág.66**

**Conclusão - pág. 73**

**Bibliografia - pág. 75**

**Anexos - pág. 85**

## **AGRADECIMENTOS**

Não posso deixar de agradecer a enorme ajuda moral e material prestada pelos meus pais, o meu irmão, o meu tio e especialmente pela minha orientadora, a querida Professora Raquel Patrício. A professora Raquel orientou, na verdadeira aceção da palavra, revelando uma enorme paciência. Estou-lhe verdadeiramente agradecido pela ajuda prestada no âmbito deste trabalho.

Esta dissertação é dedicada à Irene e aos meus avós Isalina e Manuel.

## **LISTA DE QUADROS**

**QUADRO-RESUMO 1 – Dois países, duas visões para a política de defesa europeia – pág. 37**

**QUADRO-RESUMO 2 - Prioridades para a relação entre NATO e PCSD – pág. 54**

**QUADRO-RESUMO 3 – PESCO versus EI2 – pág.72**

**QUADRO-RESUMO 4 – Interesses nacionais Franceses e Alemães para a UE – pág.100**

## LISTA DE ACRÓNIMOS

AED - Agência Europeia da Defesa

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e Aço

CED - Comunidade Europeia de Defesa

CEE - Comunidade Económica Europeia

EI2 (acrónimo em língua inglesa) – Iniciativa de Intervenção Europeia

IESD - Identidade Europeia de Segurança e Defesa

NATO (acrónimo em língua inglesa) - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PCSD - Política Comum de Segurança e Defesa

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PESCO (acrónimo em língua inglesa) – Cooperação Estruturada Permanente

PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa

UEO - União da Europa Ocidental

## CRONOLOGIA DA POLÍTICA DE DEFESA E SEGURANÇA DA UE

### “Pré-história” da PCSD

1949: Fundação da NATO, com doze países fundadores: os dez países da Europa Ocidental, EUA e Canadá.

1952: Os seis membros fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA) acordam a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), que levaria à criação de um exército europeu com participação da Alemanha Ocidental.

1954: Chumbo da CED na Assembleia Nacional Francesa; Assinatura do Tratado Modificado de Bruxelas, criando a UEO (União da Europa Ocidental) – um acordo de defesa mútua com limitada cooperação económica, cultural e social. Adesão da Alemanha Ocidental à NATO.

1970: Criação da Cooperação Política Europeia (CPE) como primeiro mecanismo de cooperação das políticas externas dos estados-membros (EM's) da então CEE.

1984: Reativação da UEO em alternativa à criação de uma dimensão de defesa e segurança no âmbito da CPE.

Fevereiro de 1992: A CEE transforma-se na União Europeia (UE) com o Tratado de Maastricht. A EU será composta de três pilares, um dos quais será a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) intergovernamental. A PESC contém todas as políticas "relacionadas com o estrangeiro" da UE (como a diplomacia ou a Política Europeia de Vizinhança), sendo que a política de segurança e defesa é apenas uma das suas componentes. Simultaneamente, é decidido o enquadramento final de uma política de defesa comum com a UEO (União Europeia Ocidental) como componente de defesa da UE em estreita cooperação com a NATO.

Junho de 1992: Adoção pela UEO da declaração que estabeleceu as “tarefas de Petersberg” - tarefas humanitárias e de resgate, manutenção da paz, gestão de crises e proteção do ambiente.

Janeiro de 1994: A NATO ratifica o conceito de Forças de Trabalho Conjuntas Combinadas, que prevê “bases de comando separáveis, mas não separadas” que poderiam ser usadas em operações lideradas por EM's da EU.

Junho de 1996: Em Berlim, os ministros das Relações Exteriores da NATO concordam pela primeira vez em criar uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) dentro da NATO, com o objetivo de reequilibrar os papéis e responsabilidades entre a Europa e a América do Norte.

## **Evolução da PCSD**

Dezembro de 1998: Numa cimeira em St. Malo, a França e o Reino Unido fazem uma declaração conjunta afirmando a determinação da UE em estabelecer uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).

Abril de 1999: Na Cúpula de Washington, os Chefes de Estado e de Governo decidem desenvolver os acordos “*Berlin Plus*”.

Junho de 1999: O Conselho Europeu reunido em Colónia, na Alemanha, decide "dotar a União Europeia dos meios e capacidades necessárias à assunção das suas responsabilidades no que diz respeito a uma política europeia comum de segurança e defesa".

Dezembro de 1999: Na reunião do Conselho de Helsínquia, os membros da UE estabelecem metas principais (“*Headline Goals*”) militares para permitir que a UE mobilize até 60.000 soldados até 2003 para “tarefas de Petersberg”. Os membros da UE também criam estruturas políticas e militares, incluindo um Comité Político e de Segurança, um Comité Militar e um Estado-Maior Militar. O papel de gestão de crises da UEO é transferido para a UE. A UEO retém tarefas residuais.

Dezembro de 2000: Assinatura do Tratado de Nice da UE, que contém emendas que refletem os desenvolvimentos operativos da então PESD como uma política independente da UE (entrada em vigor em fevereiro de 2003).

Mai de 2001: Primeira reunião formal entre a NATO e a UE a nível dos ministros dos Negócios Estrangeiros em Budapeste.

Novembro de 2002: Na Cimeira de Praga, os membros da NATO declaram-se dispostos a dar à UE acesso aos recursos e capacidades da NATO para operações em que a Aliança não esteja envolvida militarmente.

Março de 2003: Transição da Operação *Allied Harmony*, liderada pela NATO, para a Operação Concordia, liderada pela UE, na República da Macedônia do Norte (então conhecida como a antiga República Iugoslava da Macedônia).

Novembro de 2003: Primeiro exercício conjunto de gestão de crises entre a NATO e a UE.

Dezembro de 2003: Adoção da *European Union Global Strategy*, o primeiro documento a enunciar a estratégia da UE para a sua política de defesa.

Fevereiro de 2004: França, Alemanha e Reino Unido lançam a ideia de unidades de reação rápida da UE compostas por grupos de combate conjuntos.

Maio de 2004: Os ministros da defesa da UE aprovaram o "*Headline Goal 2010*" depois de não atingirem os "Headline Goals" de Helsínquia. As metas também não seriam atingidas em 2010.

Junho de 2004: Criação da Agência Europeia da Defesa (AED).

Dezembro de 2004: Início da Operação Althea, liderada pela UE, na Bósnia e Herzegovina.

Janeiro de 2005: Lançada a iniciativa dos "UE Battlegroups" no âmbito dos "Headline Goals" de Helsínquia, que ficaria inteiramente operacional a partir de 2007.

Dezembro de 2007: Assinatura do Tratado de Lisboa.

Dezembro de 2009: Entrada em vigor do Tratado de Lisboa: o sistema dos três pilares criado em Maastricht foi abolido. A política de defesa da EU passou a designar-se como Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Novembro de 2015: A cláusula de defesa mútua, artigo 42.7, foi invocada pela primeira vez em novembro de 2015 após os ataques terroristas em Paris, que foram descritos pelo presidente francês François Hollande como um ataque contra a Europa como um todo.

Junho de 2016: Adoção da Estratégia Global da União Europeia, que substitui o documento de 2003.

Julho de 2016: Declaração conjunta da NATO-UE assinada em Varsóvia (depois do resultado a favor do *Brexit*): "determinação de dar novo ímpeto e substância à parceria estratégica". Áreas para cooperação reforçada: ameaças híbridas; cooperação operacional; segurança cibernética; capacidades de defesa; cooperação industrial de defesa; exercícios; reforçar "as capacidades de defesa dos parceiros a leste e sul".



Dezembro de 2017: Institucionalização da PESCO, a que aderem vinte e cinco dos Estados-membros da UE (todos com exceção do Reino Unido, Dinamarca e Malta).

Junho de 2018: Assinatura da intenção para criar a Iniciativa de Intervenção Europeia (EI2), criada sob iniciativa francesa e com participação de dez Estados (incluindo o Reino Unido).

## **INTRODUÇÃO**

### **Conceitos chave**

Eixo Franco-Alemão, Grandes Potências, Interesse nacional, Poder (estatal), Política de defesa e segurança

### **Enquadramento geral da investigação**

A investigação constitui a Dissertação para obtenção do grau de Mestre do Mestrado de Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, intitulada: "Caminhando lentamente rumo a uma Defesa Europeia - o compromisso possível entre a França e a Alemanha".

O tema desta investigação será a influência que os interesses nacionais da França e da Alemanha tiveram no determinar da evolução, até ao presente, da Política de Defesa e de Segurança Comum (referida doravante, neste trabalho, pela sua sigla inglesa: PCSD) da União Europeia (UE). O tema da investigação não pretende ir aos detalhes técnicos das missões e meios militares da PCSD, mas irá focar-se nas instituições e estruturas político-militares criadas no âmbito da mesma.

O âmbito temporal desta investigação começa em 1999, com a criação, como “pilar” da UE, da Política Europeia de Defesa e Segurança (então designada pela sua sigla inglesa - PESD), no âmbito da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão. O sistema dos “pilares” da UE foi abolido com o Tratado de Lisboa (que entrou em vigor no dia 1 de dezembro de 2009), criando uma personalidade jurídica para a União e renomeando a PESD para PCSD.

Nesta investigação, a evolução das estruturas, agências e instituições da PCSD será a variável dependente do meu estudo, com a variável independente a ser a interação (que inclui sucessivos períodos de cooperação e períodos de oposição) entre os interesses nacionais dos dois países com mais poder de decisão na UE, a França e a Alemanha. Sem um acordo do Eixo Franco-Alemão nenhum dos avanços da PCSD poderia ter ocorrido; simultaneamente, o falhanço da criação de uma política de defesa europeia que permita uma maior autonomia dos Estados europeus em relação à NATO e aos EUA – um objetivo Francês consistente

desde o pós-guerra - deveu-se em grande medida à relutância alemã em pôr em causa a primazia da NATO como sendo “a” aliança que em última análise garante a segurança do continente Europeu. Esta relutância, como será analisado, foi constante ao longo do âmbito temporal desta investigação.

A escolha da França e da Alemanha como o foco de análise é lógica e inevitável: a investigação foca-se na PCSD como o resultado de sucessivos compromissos entre os interesses nacionais dos dois Estados que, após a saída do Reino Unido da UE (“Brexit”), serão os dois Estados mais poderosos, política e economicamente, no seio da UE. De facto, qualquer análise histórica credível do processo de Integração Europeia deverá reconhecer que a génese, evolução e avanços/tensões na integração europeia (e em consequência, grande parte das evoluções no espaço geopolítico europeu do pós-1945) são em grande medida um fruto da evolução do Eixo Franco-Alemão (Patrício, 2007; Otero-Iglesias, 2014) e dos interesses nacionais respetivos destes dois Estados, inimigos históricos no passado e determinantes para a manutenção da paz na Europa Ocidental - dois países que permanecem como “os árbitros da paz europeia”, segundo um artigo do site de análise política *Geopolitical Futures* (2017).

Após o fim da Guerra Fria, e mesmo fora do contexto da UE, estes podem ainda ser identificados como os dois Estados com maior relevância estratégica no Continente Europeu (Kissinger, 1994; Brzezinski, 1997). Adicionalmente, estes serão também os dois Estados com os dois maiores orçamentos militares da UE, após o *Brexit*. Ainda antes do referendo em que o eleitorado britânico votou a favor do Brexit, *de facto*, a França e a Alemanha já eram os Estados mais determinantes para a PCSD, dada a anteriormente mencionada relutância do Reino Unido em se comprometer com o desenvolvimento de uma defesa europeia no seio da UE.

A investigação parte de uma premissa de supremacia dos interesses estatais (determinados por cada um dos Estados-membros da UE) em relação aos interesses europeus (comuns a todos os Estados-membros da UE e às suas instituições). Esta abordagem privilegiará, portanto, uma abordagem teórica realista das Relações Internacionais, por contraste a uma abordagem institucionalista ou de cariz liberal.

## **Pertinência e Justificação da escolha do Tema**

Partindo dessa abordagem realista, este tema foi escolhido tendo em conta a motivação do investigador em compreender de que forma a evolução da política de defesa da UE foi determinada pelas mudanças, diferenças e sobreposições nos interesses nacionais dos dois países mais preponderantes da UE (França e Alemanha), no que diz respeito à criação de uma política de defesa comum.

A implementação de uma defesa comum à UE tem sido extremamente lenta e ainda pode ser considerada como deveras incompleta, quando considerados alguns dos objetivos que foram sucessivamente sendo declarados pelos decisores políticos europeus, e em particular, franceses e alemães – desde as ambições de Kohl e Mitterrand em Maastricht às declarações de Merkel e Macron sobre a necessidade de criar um “exército europeu”. De facto, quase duas décadas depois da sua criação, a PCSD ainda não atingiu plenamente até as metas mais básicas a que os Estados-membros da UE se propuseram aquando da sua criação (Eilstrup-Sangiovanni, 2014).

O argumento do autor, a ser testado nesta dissertação, é a de que as colisões e diferenças entre os interesses da França e da Alemanha, em conjunto com os constrangimentos externos impostos à(s) sua(s) ações, tornaram inevitável as seguintes consequências, observáveis durante o âmbito temporal desta investigação:

- a) a lenta evolução que se registou na PCSD, se comparada com as sucessivas metas que os estados-membros foram anunciando;
- b) o facto de estar ainda longe de ser uma verdadeira política de defesa comum para a UE, com capacidades militares próprias e credíveis, apesar de algum progresso (relativamente recente) no âmbito das cooperações estruturadas permanentes.

Entre os constrangimentos externos a serem analisados neste estudo, destacam-se os que têm origem nas duas potências atlantistas, os EUA e Reino Unido, cujos interesses nacionais desde sempre identificam de forma consistente a NATO e não a UE como sendo “a” organização responsável pela defesa da Europa. O estudo vai demonstrar que estes dois Estados se revelaram, em diferentes momentos das últimas duas décadas, céticos,

relutantes ou mesmo opostos a um aprofundamento da PCSD. Embora o estudo não se foque nas decisões políticas tomadas pelo Reino Unido e pelos EUA em relação à PCSD (o último não sendo um membro da UE), uma dos seus pressupostos é de que tais interesses tiveram uma influência importante em determinados momentos da evolução da PCSD, pela sua enorme influência (nomeadamente dos EUA) no seio da NATO.

Embora a França e a Alemanha tenham, durante o período temporal desta investigação, gozado de autonomia e poder suficientes – no âmbito do anteriormente referido Eixo Franco-Alemão - para serem os Estados “líderes” no processo da PCSD, a existência da NATO foi sempre uma condicionante importante que se revelou, como veremos, um formidável travão às ambições de alguns líderes franceses e alemães para uma PCSD que fosse verdadeiramente autónoma e que se constituísse numa força com capacidades militares para se substituir à NATO, ou pelo menos ganhar autonomia em relação à aliança transatlântica.

Uma justificação adicional para a escolha deste tema foi o desejo do autor em aportar um modesto contributo à análise da evolução da PCSD, através do prisma realista das Relações Internacionais. O autor considera que a maioria das investigações realizadas até à presente data se têm essencialmente concentrado no ponto de vista institucional da UE e da NATO, as duas organizações internacionais “responsáveis” pela defesa do continente europeu, ao invés de um ponto de partida centrado no prisma dos interesses nacionais dos países europeus, e mais em concreto da França e Alemanha, os dois membros mais influentes da UE. Um argumento semelhante foi avançado por Meijer e Wyss (2018), que consideram que “desde o fim da Guerra Fria, o estudo da defesa europeia tem sido dominado por uma abordagem ‘Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)’, negligenciando em grande medida a análise comparativa das políticas de defesa nacionais”. Este erro pretende ser corrigido, dado que a longo de toda a investigação a comparação dos interesses nacionais e políticas da França e Alemanha será utilizada para melhor se compreender a variável dependente de estudo: as estruturas criadas no âmbito da PCSD.

O tema também poderá oferecer pertinência do ponto de vista teórico das Relações Internacionais. Esta investigação irá analisar a evolução de uma construção intergovernamental – a UE, na sua componente da Defesa - a partir dos interesses nacionais

dos seus Estados mais poderosos: esta abordagem encaixa-se de forma perfeita na visão realista do sistema internacional e trata-se um caso de aplicação prática da teoria neorrealista, tendo em conta que esta classifica o poder como sendo o fator mais importante nas relações internacionais e identifica a persecução dos interesses nacionais como sendo o principal orientador das ações dos Estados.

A atualidade do tema torna-o especialmente pertinente: vivemos num momento histórico que representa uma verdadeira encruzilhada para o futuro do projeto de Integração Europeia, dadas as crises que este sucessivamente tem atravessado, nomeadamente na última década: Zona Euro, Refugiados, Brexit, os vários ataques terroristas efetuados em solo europeu.

No que diz respeito, mais especificamente, à política de defesa da UE, a encruzilhada é igualmente premente: Por um lado, a perenidade da NATO foi pela primeira vez posta em questão do lado norte-americano, através de várias das declarações públicas do Presidente Trump; por outro lado, a ameaça da Rússia que se afigura como mais real do que em qualquer altura desde o fim da Guerra Fria, na sequência do conflito na Ucrânia e Crimeia, a primeira instância de uma ação militar Russa que viola a integridade territorial de um país europeu. Apesar dos interesses da UE terem sido postos diretamente em causa, dado que uma das razões para a ação Russa foi a assinatura de um Acordo de Associação entre a Ucrânia e a UE (o que foi visto em Moscovo como o início de uma potencial saída da Ucrânia da esfera de influência direta Russa), a PCSD fez-se sentir pela sua ausência, com qualquer possibilidade de resposta militar a ter de considerada através do prisma da NATO e por iniciativa largamente norte-americana. Mais uma vez, como nos Balcãs na década de 1990, uma crise deflagrou à beira das fronteiras da UE, sem que esta tenha revelado a capacidade de, quando necessário, poder intervir com forças militares na promoção dos seus valores e/ou interesses.

A última motivação no sentido da escolha do tema está relacionada com o objeto científico do Mestrado de Relações Internacionais. O tema irá permitir ao autor realizar uma investigação de carácter interdisciplinar, como é característica do estudo das relações internacionais. Neste estudo em concreto, o autor pretende abordar temáticas relacionadas com várias das unidades curriculares do Mestrado, com destaque para as seguintes:

Instituições e Políticas Europeias, Política Externa e Diplomacia, Geopolítica Aplicada, América do Norte e Espaço NATO.

### **Questões/problemas da investigação**

A dissertação parte da questão principal da investigação, que constituirá a sua pergunta de partida:

**“Quais são os interesses nacionais da França e da Alemanha que têm determinado a evolução da Política de Defesa e Segurança Comum (PCSD) da União Europeia, desde os seus primórdios até aos dias de hoje?”**

A partir desta questão principal, identificam-se as seguintes questões secundárias:

- 1 – Quais são os interesses nacionais da França e Alemanha em relação à PCSD?
- 2 – De que forma e em que momentos a existência da NATO e a influência política das potências atlantistas (EUA e o Reino Unido) funcionaram como condicionantes à percussão dos interesses da França e Alemanha para a PCSD?
- 3 – De que forma as estruturas e instituições que foram criadas no âmbito da PCSD representaram o compromisso possível entre os interesses e condicionantes identificados em resposta às anteriores questões secundárias?

### **Hipóteses da investigação**

Na sequência da definição das questões da investigação, segue-se a formulação de hipóteses; ou seja, afirmações que serão confirmadas ou refutadas por esta dissertação. Esta investigação terá hipóteses e não preposições, pois o autor pretende testar afirmações/ideais abrangentes (as hipóteses) para chegar a uma conclusão de carácter particular. As três hipóteses a testar nesta investigação serão as seguintes:

- 1 – Pode ser identificada, na evolução da PCSD, uma primazia dos interesses nacionais em relação aos interesses europeus, e uma primazia dos interesses Franceses e Alemães em relação aos dos restantes Estados-membros;

Mais concretamente, a cooperação no âmbito da Política de Defesa da UE apenas existe se (e enquanto) for do interesse dos EM's, sujeita a uma lógica de predomínio dos Estados mais poderosos – a França e a Alemanha. Deste modo, a análise da evolução da PCSD a realizar nesta investigação deverá rejeitar, de forma empírica, a existência de uma primazia da lógica herdada desde Monnet (por vezes classificada como “neofuncionalista”) de avanços lentos em direção a uma integração de tipo federal - sintetizada na fórmula que defendia “a criação de realizações concretas, criando solidariedades de facto” como o método explicativo dos avanços da integração europeia.

### 2 - Os avanços da PCSD encontram-se fortemente condicionados pela existência da NATO;

Numa lógica realista, não se pode deixar de ter em conta o facto de as capacidades militares dos EUA serem vastamente superiores às dos Estados europeus, bem como o facto de continuar a existir uma demarcação incerta das responsabilidades entre a NATO e a UE.

### 3 - A PCSD ainda não evoluiu rumo a um verdadeiro exército europeu porque ainda não se deu uma convergência dos interesses nacionais franceses e alemães nesse sentido, nem um aliviar dos constrangimentos externos à persecução desses interesses.

## **Objetivos da investigação**

Citando Paula do Espírito Santo, "São os objetivos que direcionam a investigação, tornam eficaz a procura, permitem selecionar, excluir, hierarquizar e permitem dar sentido às atividades de recolha de dados e análise, e interpretação de resultados (...)" (2010, p.53).

Os objetivos serão de dois tipos: gerais, que serão objetivos mais genéricos envolvendo o objeto de estudo na sua globalidade; secundários, que dizem respeito a aspetos mais específicos do objeto e que envolvem um maior aprofundamento da investigação e recolha de dados. Ao distinguir entre estes dois tipos de objetivos, o autor segue a lógica do argumento referido por Bryman (2012, p.89): "(...) *when developing research questions, the researcher is involved in a process of progressive focusing down so that he or she moves from a general research area down to specific research questions*".

Deste modo, define-se um objetivo geral para esta investigação:



- Caracterizar a forma como os principais interesses da França e da Alemanha em relação à PCSD determinaram a sua evolução nas últimas duas décadas.

Subordinado a estes objetivos gerais, delineiam-se três objetivos secundários:

- Determinar e diferenciar os principais interesses da França e da Alemanha em relação à PCSD, e as linhas de mudança e continuidade nestes interesses, durante o âmbito temporal da investigação.
- Determinar as condicionantes externas à persecução dos interesses Franceses e Alemães para a PCSD, nomeadamente a NATO e as potências atlantistas (EUA e Reino Unido), e de que forma, em determinados momentos, foram um fator de bloqueio importante que explica, em parte, a razão pela qual a PCSD não se constituiu até ao momento como a instituição responsável pela segurança militar da Europa (a cargo da NATO);
- Compreender de que forma as instituições e estruturas que foram sendo criadas no âmbito da PCSD refletem um compromisso entre os interesses e as condicionantes externas (ou seja, os resultados do cumprimento dos outros dois objetivos secundários acima mencionados).

### **Estrutura da investigação**

A estrutura da investigação vai estar intimamente ligada com as questões/problemas, as hipóteses e os objetivos identificados para a mesma. Deste modo, as três primeiras partes podem ser, respetivamente, relacionadas diretamente com uma das três questões/problemas, uma das três hipóteses e um dos três objetivos secundários:

- Uma Parte I que procura identificar a evolução e interceção entre os interesses franceses e alemães na construção de uma política de defesa comum no seio da UE, de acordo com as respetivas especificidades nacionais, nomeadamente a sua história, geografia e perfil geopolítico;
- Uma Parte II que analisa o papel exercido pela NATO e nomeadamente através dos governos do Reino Unido e EUA (as potências ditas atlantistas) como condicionantes externas à persecução dos interesses Franceses e Alemães para a PCSD;

- Uma Parte III que analisa a evolução das instituições e estruturas da PCSD do ponto de vista dos diferentes objetivos da França e Alemanha (decorrentes de forma natural dos interesses identificados na Parte I e dos condicionantes identificados na Parte II).

Por fim, a Parte IV apresenta o debate, atualmente em curso, sobre o futuro a curto e médio prazo da PCSD, com um destaque para o contexto geopolítico mundial que motivou a existência de tal debate e quais as diferenças entre as concepções da França e da Alemanha no que diz respeito à evolução futura da cooperação na área da Defesa e Segurança no seio da UE.

De referir ainda a existência de um capítulo que pode ser encarado como uma “pré-história” ao espaço temporal da investigação e que se foca no processo histórico de formação dos interesses nacionais da França e Alemanha do pós-Guerra Fria, através de uma breve introdução histórica aos diferentes interesses franceses e alemães no contexto geopolítico europeu. Este capítulo foi colocado em anexo para ser respeitado o limite de palavras imposto para as Dissertações de Mestrado.

## NOTA METODOLÓGICA

No que diz respeito ao método usado numa pesquisa em ciências sociais, podem ser distinguidos dois grandes tipos: qualitativos e quantitativos, sendo o primeiro tipo um cujas informações obtidas não podem ser quantificadas (Sampieri, Collado e Lucio, 2006). De facto, e de acordo com Denzin et al (1998, p.8), a palavra “qualitativo” implica uma investigação com uma ênfase nos processos e significados que não podem ser examinados ou medidos em termos de quantidade, intensidade ou frequência. No que diz respeito a esta investigação, será pertinente, dado o objeto do trabalho descrito anteriormente, a utilização do método qualitativo. Será procurada nesta investigação uma análise em profundidade do objeto definido, e uma riqueza de informação que tornará necessária uma observação múltipla do objeto (Espírito Santo, 2010). Esta abordagem será concretizada nas técnicas a utilizar nessa observação.

### Tipo de estudo

Nesta investigação, o tipo de estudo a realizar será descritivo, no âmbito da classificação definida por Marshall e Rossman (cit in Sousa e Baptista, 2011, p.57). Este é definido como um tipo de estudo em que os “factos são observados, registados, analisados, classificados e interpretados, sem interferência do pesquisador” (Sampieri, Collado e Lucio, 2006, p.9). No âmbito desse método descritivo, Sampieri, Collado e Lucio referem ainda a necessidade de descrever de forma “rigorosa e claramente” a estrutura e o funcionamento do objeto de estudo da investigação.

Será ainda predominante o método indutivo. De acordo com Sousa e Baptista (2011, p.8), ao adotar este método, a abordagem do investigador “começa com uma afirmação teórica acerca de como um determinado fenómeno é descrito e se comporta”, devendo “existir uma teoria [a hipótese do investigador] que será objeto de investigação para subsequente validação ou refutação”.

Este método indutivo aparece englobado no que se designa em Marconi e Lakatus (2003, p.106) por “método de abordagem”, pois tem uma abordagem mais ampla, em nível de abstração, dos fenómenos da natureza e sociedade. No âmbito dos métodos de abordagem, os autores distinguem ainda os métodos dedutivo e dialético.

Os mesmos autores referem ainda a necessidade de definir quais são os “métodos de procedimento” da investigação. Estes possuem a finalidade mais restrita de explicar certos fenómenos e limitados a um domínio particular; no caso desta investigação, no âmbito das ciências sociais. De acordo com Marconi e Lakatus (2003, p.106), estes métodos de procedimento podem mesmo ser considerados como técnicas que, por uso mais abrangente, se elevaram a métodos. No âmbito desta investigação irão ser relevantes dois tipos de métodos de procedimento:

- Em primeiro lugar, e constituindo a base de toda a investigação, o método histórico, na medida em que serão recolhidos todos os factos que proporcionarem mais familiaridade com o tema do meu trabalho, no âmbito do método histórico em será proposto realizar essa análise. Este método histórico pressupõe a investigação de acontecimentos, processos, personalidades e instituições do passado, de acordo com a classificação proposta por Marconi e Lakatus (2003, p.107). Segundo Fernandes (1995, p.13) este método permite ao autor estudar o passado das formas atuais da vida social, ao verificar não apenas a importância do fenómeno, mas também a sua formação e transformação ao longo do tempo. No caso concreto desta investigação, o método histórico irá permitir ao investigador traçar a evolução das instituições e estruturas da PCSD, derivados da evolução dos interesses nacionais franceses, alemães, e dos constrangimentos impostos á perseguição desses interesses.

- Em segundo lugar, e ainda segundo a classificação de Marconi e Lakatus, irá ser usado o método comparativo. Este método realiza comparações, com o objetivo de verificar semelhanças e explicar divergências. Este método irá ser usado para comparações entre os interesses nacionais da França e da Alemanha para a PCSD. Ao analisar os dados concretos, este método permitirá explicar os fenómenos que se pretendem investigar e deduzir dos mesmos os dados constantes, abstratos e gerais (Markoni e Lakatus, 2003, p. 107).

### **Contexto e Estratégia de recolha de dados**

O investigador deu primazia ao método qualitativo com base numa análise documental, através da recolha e tratamento de dados recolhidos em fontes primárias e secundárias. No caso das fontes primárias usadas, de destacar, pela relevância que tiveram nesta

investigação, os “Livros Brancos” lançados pela França e Alemanha na última década bem como os seus correspondentes a nível europeu: a “Estratégia Europeia de Segurança” aprovada em 2003, o primeiro documento deste tipo escrito ao nível da UE; a “Estratégia Global da União Europeia”, aprovada pelos Estados membros da UE em 2016 e que atualizou/substituiu o documento de 2003; por fim, o “*Reflection paper on the future of European defence*” publicado em 2017 pela Comissão Europeia.

Recorreu-se, também, a fontes secundárias, com base no acesso a informações trabalhadas por terceiros, de acordo com a classificação proposta em Sousa e Baptista (2011). No caso das fontes secundárias, existirá uma predominância para o recurso a artigos académicos e livros ligados que abrangem artigos e obras literárias fundamentais para a compreensão do objeto em estudo, operacionalização de conceitos chave para a investigação e captura da teoria relevante. O autor desta investigação privilegiou, na seleção das fontes secundárias, autores com base teórica nas relações internacionais e/ou com um conhecimento relevante para as duas nações a serem analisadas e os respetivos interesses nacionais, ou sobre qualquer temática relacionada com a evolução da PCSD. Fez-se uso, igualmente, da Internet, com destaque *websites* oficiais de instituições, quer da UE ou de órgãos políticos franceses e alemães, mas igualmente *websites* de notícias, análise política e outros artigos relevantes para o âmbito da investigação.

No âmbito da pesquisa documental, esta terá um cariz exploratório, no âmbito da classificação apresentada em Sampieri, Collado e Lucio (2006, p.6): ou seja, tem como objetivo uma caracterização inicial do problema, sua classificação e definição – constituindo, segundo os autores, o “primeiro estágio de toda a pesquisa científica”. No que diz respeito à posição da observação do autor, esta será sempre de cariz não participante.

### **Limitações ou obstáculos à investigação**

As principais limitações à investigação predem-se com a distância entre o autor e o tema da investigação. No caso desta investigação, a principal dificuldade na aproximação ao tema será o facto de o autor deste trabalho não dominar uma das línguas (alemão) dos dois países chave para a análise do objeto, o que limitou o uso, como fontes, de artigos escritos nessa língua.

## ENQUADRAMENTO TEÓRICO E EPISTOMOLÓGICO

O enquadramento teórico situa essencialmente o estudo no seio de um debate de cariz racionalista, entre as teorias do Neorealismo e do Institucionalismo Neoliberal. Deste modo, a metodologia para este trabalho pretende-se de cariz racionalista e enquadrada dentro dos princípios neopositivistas.

### **O debate fundador da investigação: o Neorealismo e o Institucionalismo Neoliberal**

No âmbito da evolução no campo teórico das relações internacionais, existiram três grandes debates no século XX, sendo certo que o terceiro se expandiu para o século XXI. O primeiro grande debate foi entre o Idealismo e o Realismo Clássico, e marcou fortemente as várias perspetivas da área das R.I. nos primórdios da disciplina no período entre guerras. O segundo grande debate marcou as R.I. desde os anos 1970-80, com o aparecimento do Neorealismo ou Realismo Estrutural (nomeadamente de Kenneth Waltz), e a resposta subsequente, dentro do âmbito racionalista, marcada pelo Institucionalismo Neoliberal, que constitui uma crítica ao Neorealismo, mas aceitando as suas premissas teóricas. Por fim, é possível identificar um terceiro grande debate a partir dos anos 1990, entre o conjunto das perspetivas denominadas por Keohane (1988) de “Reflexivistas” versus as perspetivas Racionalistas (todas as outras), que incluem as que marcaram o já referido segundo grande debate. Este terceiro debate, segundo Smith (2007) tem como objetivo a definição da epistemologia subjacente à disciplina de R.I., pode ser também caracterizado como um debate entre perspetivas assentes no Positivismo (Racionalistas) versus perspetivas assentes no Pós-Positivismo (Reflexivistas); estas últimas incluem as teorias críticas, pós-modernistas/pós-estruturalistas, o feminismo, o construtivismo, entre outras.

Este estudo encontra-se claramente no seio do segundo grande debate, e, portanto, terá uma metodologia racionalista assente no positivismo. O autor aceita as premissas do Neorealismo, como por exemplo o carácter anárquico do sistema internacional em que os Estados são os principais atores do sistema e o sistema é “composto por uma estrutura e por unidades em interação” (Waltz, 2002, p.114), bem como o facto de as alterações na balança do poder ocorrerem quando existe uma alteração nas capacidades das unidades que constituem o sistema internacional. O enquadramento deste estudo deve ser também

entendido à luz do referido por Waltz (2002, p.28) sobre o verdadeiro objetivo do estudo das R.I., que é o “entendimento dos fenómenos sem perguntar que caminhos metodológicos nos poderão (...) lá levar”; adicionalmente, de referir que o objeto deste estudo irá incidir essencialmente sobre o foco da teoria estruturada por Waltz dentro das R.I., que é a natureza da política internacional. Assim, o Neorealismo de Waltz irá explicar as estruturas perenes do sistema internacional que anteriormente foi definido, permitindo compreender o comportamento dos Estados enquanto suas unidades – ou seja irá de encontro à parte do objeto primário deste estudo, a compreensão das políticas externas dos Estados (neste caso, a França e Alemanha).

Maltez (2014) refere como é o interesse do Neorealismo pelas estruturas perenes do sistema internacional que leva o Neorealismo a ser também chamado de Realismo Estrutural, pela sua incorporação das críticas behavioristas (no âmbito de uma ontologia individualista) no Realismo tradicional que tinha Estado presente no primeiro grande debate das R.I. Este estudo irá aceitar as considerações de Waltz sobre a importância do poder relativo, e do lugar ocupado pelos Estados na hierarquia das potências internacionais, com a maior importância dada às capacidades de cada unidade. Por outro lado, e porque o tema e objeto de estudo já enunciados assim o exigem, o estudo a realizar dará igualmente importância a uma análise de cariz geopolítico, cujas conclusões serão enquadradas nas escolas clássicas (i.e: não críticas) da Geopolítica, e fortemente influenciadas por autores da escola geopolítica anglo-saxónica - como Mackinder, Kissinger ou Brzezinski – mas também alemã e francesa. Assim, este estudo irá considerar os objetivos geopolíticos e as capacidades do Estado como fundamentais no analisar das opções tomadas em matéria da sua política externa.

O estudo situa-se no seio do segundo grande debate, e portanto numa ontologia individualista e materialista fundada no Racionalismo, porque irá incorporar várias das críticas feitas ao Neorealismo de Waltz, embora nunca se afastando das suas premissas teóricas. Em suma:

- O autor assume como pressuposto para esta investigação que a cooperação internacional será tanto mais forte quanto maior for o interesse dos Estados que essa cooperação exista, de acordo com o pensamento realista, segundo o qual o interesse do Estado constitui

sempre a principal motivação para a cooperação rejeitando em consequência a visão funcionalista no caso da UE;

- No entanto, o autor reconhece que existe algum potencial dessa cooperação na forma de instituições internacionais que se possam constituir atores relevantes para além dos Estados. Estes atores eventualmente poderão ser capazes de mitigar a anarquia do sistema internacional, ao introduzir regras e limites à ação dos mesmos. Além das regras e limites, tais instituições também podem gerar incentivos à manutenção e, em alguns casos, aprofundamento (como foi o caso do projeto de integração europeia) da cooperação entre Estados, na forma de uma relação benefício-custo que seja percebida como positiva pelo Estado em questão.

Adicionalmente, o autor aceita alguns dos princípios enunciados no âmbito do conceito de Regime Internacional, que procura conciliar (através de autores como Stephen Krasner) a centralidade do Estado presente no Neorealismo com os pressupostos da cooperação internacional dos Institucionalistas neoliberais (nomeadamente a valorização da existência das instituições liberais). É neste sentido que o autor se situa no âmbito do segundo grande debate, pois esta última posição vem no sentido de posições defendidas nas críticas do Institucionalismo Neoliberal, em autores como já referido Keohane, mas também Nye.

Deste modo, o autor reconhece-se no âmbito do que Cravinho (2002, p.223) identificou como um “Neorealismo otimista”, em que a cooperação internacional vem acrescentar novas possibilidades à ação dos Estados e na possibilidade (embora não certeza definitiva) do afastar da anarquia presente entre os Estados; mas nunca se afastando do pressuposto da sua centralidade com principais atores do sistema internacional, e reconhecendo que as instituições internacionais são incapazes de verdadeiramente substituir o Estado como ator da política internacional, embora o possa fazer mais quando a agenda estatal está concentrada no progresso económico e na obtenção de ganhos absolutos ao invés de relativos.

Influenciado pelos princípios acima referenciados, o ponto de vista desta investigação é o de que as instituições internacionais são frequentemente usadas pelos Estados para incrementar as suas capacidades no sistema internacional, de que o continuado apoio



Franco-Alemão à constituição de uma União Europeia (apesar das importantes diferenças de perspectivas políticas e económicas entre os dois Estados mais influentes na UE) é um claro exemplo.

Adicionalmente, o autor atribui importância ao processo de formação histórica dos Estados (uma importância que o Neorealismo não atribui), e por isso irá ser usado o método histórico na aproximação ao objeto de estudo da investigação, nomeadamente presente no Anexo i. Este método histórico irá ser relevante no sentido de explicar muitas decisões tomadas pelos dois países no que diz respeito à PCSD, no intervalo temporal a ser estudado nesta investigação. O autor considera que o racional para várias dessas decisões pode ser melhor compreendido no contexto histórico em que o Estado está inserido, dado que tal contexto é frequentemente crucial no definir dos interesses nacionais de cada Estado. Esta abordagem é partilhada por Krotz e Sperling (2011), que referiram que “presumimos que a política externa dos estados maiores (Grandes Potências, no conceito usado por esta investigação; ou seja, a França e a Alemanha no âmbito da UE) não pode ser completa ou satisfatoriamente explicada por um apelo a uma conceção materialista reificada do interesse nacional ou referência a uma noção igualmente estéril de maximização da utilidade”, mas sim “ressalta as raízes domésticas e históricas da política externa, particularmente as visões e o entendimento internamente ancorados sobre o papel e o propósito nacional apropriado na esfera internacional”.

## CONCEITOS CHAVE DA INVESTIGAÇÃO

São vários os conceitos essenciais e transversais a toda a investigação, que enquadram a teoria que serve de base a esta investigação: a estes conceitos apelidarei de conceitos chave. Pretende-se aqui operacionalizá-los, tornando claro o seu significado. Estes conceitos são os seguintes:

### Eixo Franco-Alemão

Este Eixo foi formado pela França e Alemanha depois de vários séculos de disputa nas questões Europeias e três grandes conflitos armados entre 1870 e 1945. De acordo com Brzezinski (1997, p.60), os dois Estados “permanecem em grande parte comprometidos com o objetivo de moldar e definir uma Europa. Eles são (...) os principais arquitetos da Europa. Mas cada um está comprometido com uma visão e um *design* um pouco diferentes, e nenhum deles é forte o suficiente para prevalecer por si mesmo.” Patrício (2007) refere como este Eixo teve as suas origens: devido às circunstâncias decorrentes da destruição provocada pela guerra surgiu um alinhamento até então inexistente dos interesses da França e Alemanha no sentido de promover uma reconstrução europeia que teria como base fundadora duma integração do continente (hoje consubstanciada na UE). De acordo com Patrício, esta relação próxima e reconciliada entre dois países historicamente inimigos iria eventualmente oficializar-se como o Eixo Franco-Alemão através da assinatura do Tratado de amizade Franco-Alemã de 1963 por parte do presidente francês Charles de Gaulle e o chanceler alemão Konrad Adenauer.

Ainda de acordo com Patrício (2007), este tratado surgiu na sequência do falhanço da implementação do chamado Plano Fouchet para uma união política a nível dos seis países que constituíam a Comunidade Europeia. Tal falhanço surgiu em 1962, quando as negociações neste sentido foram encerradas por De Gaulle. O Tratado com a Alemanha foi para a França uma forma de estabelecer algum tipo de união bilateral ao nível entre os dois países. A face pública deste Eixo Franco-Alemão seriam sempre as parcerias estratégicas entre os dirigentes máximos de ambos os lados, verdadeiros pares que conduziram conjuntamente algumas das grandes decisões que se seguiram a nível Europeu. Tais pares continuaram muito para além do “par fundador” de De Gaulle e Adenauer.

### **Grande Potência:**

Não existe unanimidade na Teoria das Relações Internacionais sobre quais são os Estados que podem ser classificados como “Grandes potências” (também designados por “Grandes Potências”), embora tal conceito seja largamente usado para descrever um Estado que reconhecidamente possui os recursos, capacidades e habilidade para exercer a sua influência e promover os seus interesses nacionais a uma escala global. De acordo com o Professor Sousa Lara “[É] condição necessária a qualquer grande potência a definição de interesses nacionais permanentes de relevância e aplicação externas” (2016, p.15). Waltz (1993), por seu turno, utiliza cinco critérios para determinar quais Estados são Grandes Potências: população e território, força militar; capacidade económica; dotação de recursos; estabilidade política e competência. Deve ser ainda mencionada a definição conceito de grande potência definida pelo Professor Adriano Moreira como “(...) um estatuto político que se ganha e que se perde à margem de quaisquer variações do direito internacional, que se relativiza conforme a definição real do teatro político em causa (...)” (2000, p.82).

Nesta investigação, este conceito será aplicado, primariamente, à França e Alemanha, que isoladamente ou através do Eixo Franco-Alemão, são as duas grandes potências que ficarão na UE após o Brexit, e desde os anos 1950 os dois Estados determinantes na evolução do processo da integração europeia. A terceira grande potência que (ainda) pertence à UE é o Reino Unido.

### **Interesse nacional:**

Por interesses nacionais, o autor entende todos os objetivos a que os Estados se propõem atingir, sejam eles de cariz militar, económico, político, social, entre outros. Este conceito é fundamental para a teoria do Neorealismo ou Realismo Estrutural que o autor subscreve (tal como apresentada no “Enquadramento Teórico e Epistemológico” desta investigação), na senda de autores como Waltz (2002) ou Mearsheimer (2001). Todos os Estados, no seio do sistema internacional anárquico, agem de acordo com a lógica da “autoajuda”, ou seja, os Estados procuram realizar o seu próprio interesse e não subordinam os seus interesses aos interesses de outros Estados. Ainda em relação ao conceito de interesse nacional, o Almirante Silva Ribeiro define-o como: “(...) (bens a proteger) que dão corpo à segurança

nacional e, pelos quais, em caso de provocação, o Estado deve lutar pela sua preservação”. (Ribeiro, 2010:49).

No contexto desta investigação, este contexto será aplicado à França e à Alemanha, com o objetivo de analisar como os seus interesses nacionais influenciaram a evolução da PCSD.

### **Poder (estatal):**

O Poder é um dos conceitos mais fundamentais, mas, simultaneamente, mais controversos no seio da teoria da Relações Internacionais. A teoria do Neorealismo ou Realismo Estrutural que serve de base teórica a esta investigação identifica a busca do poder como o *leitmotiv* que leva um Estado a agir na busca dos seus interesses.

Sobre este conceito, o Professor Sousa Lara destaca o seu carácter neutro: “[O] poder em si (...) não é suscetível de uma valoração, ou seja, não pode ser qualificado na sua essência como tal, de bom ou mau e em última instância é-nos forçoso olhá-lo apenas como imprescindível” (2013, p. 325). Ou seja, o Poder de um Estado é independente de todas as crenças ou ideologias políticas. O Professor Adriano Moreira, por sua vez, argumenta que o poder varia de composição consoante as épocas e os lugares, sendo que “(...) o poder militar é o decisivo em certas épocas e circunstâncias, o poder científico, tecnológico, financeiro, económico são predominantes noutras” (1996, p. 107). Ainda pode ser citado o autor norte-americano Charles W. Freeman, Jr. (Marcella, 2004, p.239), que se refere ao Poder como “a capacidade de direcionar as decisões e ações dos outros (Estados). O poder deriva da força e da vontade. A força vem da transformação de recursos em capacidades. Irá infundir objetivos com determinação.”

### **Política de Defesa e Segurança:**

No contexto desta investigação, as políticas de defesa e segurança referem-se não apenas a missões de defesa da Soberania e do Território Estatal, mas também aos esforços civis de gestão de crises (por exemplo, após conflitos militares e/ou sob o mandato das Nações Unidas) e/ou uso dos recursos de defesa para propósitos de promoção pacífica dos interesses (da UE) e desenvolvimento de relações bilaterais e multilaterais.

No que diz respeito à defesa da Soberania e das fronteiras estatais, o espaço total da UE deve ser encarado como o território a ser “defendido” pela França, Alemanha e restantes Estados-Membros da UE, a partir da constituição da PCSD é o espaço da UE, e não apenas os respetivos territórios nacionais. Desde modo, os estados-membros da UE se assumem visados na sua segurança quando qualquer parte da UE se encontre sob ameaça, o que já foi institucionalmente inserido no Tratado da União Europeia (TUE), com a cláusula de assistência mútua (artigo 42º). Este artigo foi pela primeira vez invocado pela França em 2015, na sequência dos atentados de novembro desse ano.

## ESTADO DA ARTE

Apesar da sua relativamente pequena presença militar global, a PCSD tem sido o foco de um crescente corpo de literatura académica. Embora o estado da arte esteja decorrido ao longo do trabalho, pretende-se neste capítulo dar uma visão condensada do mesmo, através de uma revisão da literatura mais relevante que forneça ao leitor uma perceção mais clara e imediata sobre o tema que aqui é tratado pelo objeto de estudo.

Como referido nas motivações para a escolha do tema desta investigação, a maioria da literatura sobre a PCSD tem-se concentrado no ponto de vista institucional ao invés de um ponto de partida centrado no prisma da interação entre os interesses nacionais dos Estados mais influentes na EU, a França e a Alemanha. É este *gap* identificado na literatura que poderá permitir ao autor um contributo original e uma perspetiva diferente à literatura existente.

Para uma visão geral da PCSD, alguns dos artigos mais relevantes são Howorth, 2011; Menon, 2012; Mérand, 2008. Além destes artigos que oferecem uma visão mais geral sobre a Política de defesa e segurança da UE, identificam-se cinco grandes grupos de investigação na literatura sobre a PCSD, alguns dos quais foram utilizados como fontes para esta investigação:

Em primeiro lugar, um grande conjunto de trabalhos procura explicar os impulsionadores da ascensão e evolução da PCSD, aplicando abordagens teóricas da Ciência Política e das Relações Internacionais, apresentando fatores explicativos derivados do realismo (Art, 2004; Hyde-Price, 2012; Jones, 2007; Posen, 2006; Rynning, 2011), construtivismo (Howorth, 2004; Kurowska e Kratochwil, 2012; Meyer, 2011; Meyer e Strickman, Meijer e Wyss 2010) ou institucionalismo/institucionalismo liberal (Hofmann, 2011; Menon, 2011; Smith, 2004; Weiss, 2011). Um artigo especialmente interessante é o de Krotz e Mahler (2011), que procura fazer um sumário explicativo da criação e evolução da PCSD através das várias abordagens teóricas acima referidas.

Um segundo grupo de literatura analisa os processos de tomada de decisão e os arranjos institucionais da PCSD. Este corpo de pesquisa visa avaliar se a arquitetura institucional da Europa no campo da defesa e segurança é supranacional, intergovernamental ou consiste

em uma governança de segurança multinível (Howorth, 2012; Irondelle et al., 2010; 2011; Mattelaer, 2014; Mérand, 2012; Webber et al. , 2004).

Um terceiro grupo parte da análise de Hill (1993 e 1998) sobre o designado “gap” entre capacidades e expectativas no âmbito da PCSD e da cooperação na indústria da defesa no seio da UE. De destacar artigos como Biscop and Coelmont, 2013; DeVore, 2014; Giegerich and Nicoll, 2008; Jones, 2007; Reynolds, 2007; Shepherd, 2015; Trybus, 2014.

Um quarto grupo foca-se no estudo das operações externas, tanto civis como militares, realizadas pela UE sob a alçada da PCSD, examinando a eficácia e as ineficiências das mais de trinta missões realizadas desde a operacionalização da CSFP em 2003. Entre estes artigos, de destacar os seguintes: Attinà e Irrera, 2016; Engberg, 2014; Greco et al., 2010; Grevi et al., 2009; Krotz e Wright, 2018a; 2018b; Pohl, 2014; Rodt, 2014; Tardy, 2015.

Um último grupo investiga a relação entre a NATO e a PCSD, um tema importante para esta investigação. Este grupo contém talvez o maior número de artigos, que analisam problemáticas variadas no campo desta relação: o potencial desenvolvimento da "autonomia estratégica" da Europa em relação à NATO; o “*Burden-sharing*” entre os dois lados do atlântico; a diferença de capacidades militares entre os EUA e os países da UE; os padrões e períodos sucessivos de cooperação e rivalidade entre as duas organizações, lideradas pelos EUA e pela França (e às vezes Alemanha, como será analisado) no caso da PCSD. Podem ser destacados artigos como Howorth, 2007; 2017; Howorth e Keeler, 2003; Hulsman, 2000; Hunter, 2002.

Deve ser ainda referido que são vários os analistas que defendem a criação da PCSD como função de mudanças sistémicas na distribuição estrutural do poder, ou seja como sendo uma consequência e não uma causa de um mundo em transição de um sistema unipolar para multipolar. Neste contexto, “a UE é utilizada pelos seus Estados-Membros como um instrumento coletivo para moldar o seu ambiente externo através de uma combinação de ‘Hard power’ e ‘Soft power’”, como refere Hyde-Price, no seu artigo de 2006. Também tendo em conta considerações sistémicas na análise da PCSD, pode ser mencionado o artigo de Posen (2006), em que o autor liga a existência da PCSD à dinâmica do equilíbrio de poder intraeuropeu – nomeadamente entre as três potências da UE, a Alemanha, o Reino Unido e

a França - como explicativa do fenómeno da cooperação entre estados da UE no âmbito da defesa e segurança.

Enquanto os académicos discordam sobre até que ponto a UE emergiu plenamente como ator em assuntos militares no cenário mundial (Biscop, 2011; Howorth, 2010; Jones, 2007; Krotz, 2009; Norheim-Martinsen, 2013; Zwolski, 2012), esses cinco grupos diferentes de literatura compartilham a tendência de se concentrar em um nível europeu de análise, uma abordagem que não será seguida nesta investigação. Como referem Meijer e Wyss (2018), “em comparação com o volume da literatura centrada no CDSP, significativamente menos estudos analisaram e compararam a evolução das políticas nacionais de defesa e a transformação de suas forças armadas na Europa”. Ainda assim, podem ser selecionados alguns artigos com uma abordagem centrada numa perspetiva nacional, e portanto mais semelhantes com a abordagem desta investigação: Edmunds e Malešič, 2005; Farrell et al., 2013; Heuser e Shamir, 2016; Matlary e Petersson, 2013; Murray e Viotti, 1994; Terriff et al., 2010). Além disso, vários destes estudos centraram-se especificamente nas contribuições de grandes potências individuais para a PCSD, como Dyson, 2016; Giegerich, 2006; 2008; Gross, 2011.



## **PARTE I – Os interesses divergentes entre França e Alemanha na criação de uma política de defesa europeia**

“A França não pode ser a França sem  
Grandeza (*Grandeur*)”.

Charles de Gaulle, Presidente da França entre  
1959 e 1969

Com a criação da PCSD, em dezembro de 1999, os líderes da UE pretendiam adicionar força militar à sua política externa comum, com um objetivo declarado de transformar UE num "agente de segurança global assertivo", de acordo com as conclusões da presidência da UE do mesmo ano. No entanto, desde o início que os objetivos da França e da Alemanha para a defesa da UE foram claramente divergentes.

### **Interesses franceses: usar a UE para reforçar a projeção político-militar francesa**

França: Objetivo de promover um futuro da Europa com uma crescente autonomia em relação aos EUA, mas mantendo o compromisso de Washington para com a segurança Europeia:

Os avanços no processo de integração europeia necessários após 1990 representavam, do ponto de vista de Paris, uma nova oportunidade para alcançar uma das grandes prioridades políticas Francesas: poder ser, simultaneamente, um Estado com efetiva autonomia militar e securitária e um poder importante no seio da NATO (Kramer, 1994, p. 25). A França, que no contexto global atual não passa de uma potência média (Brzezinski, 1997), sabe que por si só não conseguiria alcançar a referida efetiva autonomia, e que, para se manter (ou, pelo menos, continuar a ser percebida) como uma Grande Potência credível, a única hipótese seria tentar utilizar os recursos da UE sob sua liderança. Deste modo, a França tem como interesse servir-se da integração europeia como “*leverage*” do seu poder e assim maximizando a sua influência a nível global: resumido na já referida fórmula de “reforçar a França através da Europa”.

Por este motivo, a França tem sido uma consistente defensora de uma política de defesa europeia que seja a mais concreta (em termos de meios e capacidades militares efetivas) e independente possível em relação às estruturas da NATO e, na prática, dos EUA. De acordo

com Brzezinski (1997, p.63-64), “na visão francesa, o objetivo central de uma Europa unida e independente pode ser atingida por uma combinação da unificação europeia sob liderança francesa com a simultânea, mas gradual diminuição da primazia norte-americana no continente”. A tese do autor, nesta investigação, é que o alcançar desta combinação tem sido, de forma consistente, o principal interesse nacional francês no que diz respeito à PCSD.

Mantém-se a tradicional tensão no que diz respeito aos objetivos da política externa francesas do pós-guerra Fria (McClintock, 2006, p.10): por um lado, um “desejo (...) de construir uma Europa forte” na área da segurança, de que a PESD, mesmo subordinada à NATO, é considerada como primeiro passo. Por outro lado, um “desejo nacionalista, realista de maximizar a influência Francesa na política mundial”. Contradição? Nada disso, pois esta tensão é a própria base da visão Gaullista do mundo que ainda impera em França, da possibilidade de usar a força da UE para contrabalançar a hegemonia americana e promover os interesses nacionais Franceses – fazendo da UE um “multiplicador” do poder Francês (Stark, 2006, p.12).

A França conseguiu com o fim da Guerra Fria sentir a segurança necessária para tentar contrabalançar a primazia americana através de uma nova ordem Europeia ao nível da Defesa: mas do ponto de vista Francês, não existia, mesmo após os Acordos de Saint-Malo e a institucionalização da PESD, uma base política e estratégica na Europa que suporte efetivamente os seus projetos para a PESD (Stark, 2006, p.15). Na prática, mesmo após 1999, manteve-se quase integral a dependência europeia em relação à NATO. A razão para tal é simples: a França, simplesmente, não tem nem terá capacidade de efetivamente substituir a garantia de segurança europeia oferecida no âmbito da NATO. Embora tenha consistentemente defendido nas últimas décadas uma maior independência político-militar europeia, a França voltou em 2009, como anteriormente referido, ao comando militar da NATO. Esta decisão não foi apenas um ato isolado mas pode ser incluído numa sequência lógica desde a decisão do então Presidente Chirac em 1996 de não realizar mais testes nuclear de forma autónoma (após críticas de todos os parceiros transatlântico, e nomeadamente dos EUA) e de se reaproximar da NATO, cujo comando militar tinha sido abandonado por De Gaulle em 1966.

O presidente socialista Hollande, após derrotar Sarkozy nas eleições de 2012, não inverteu a decisão de 2009 de regressar ao comando militar da NATO. De ressaltar, no entanto, que a aproximação à NATO desde os anos 90 teve um preço por parte de Paris: a França voltou à NATO com um objetivo claro de liderar o esforço diplomático por uma maior proeminência europeia (em relação aos EUA) no seio da organização, de acordo com Brzezinski (1997). Ainda em 1994, Kramer (1994) lembrava que a França, caso único entre as nações da Europa Ocidental pós-1945, definia ainda a sua política de segurança de acordo com os seus interesses nacionais ao invés de qualquer diluição no Espaço Transatlântico como um todo.

Deste modo e em suma, a França tem mantido uma estratégia dupla: Por um lado, continua a promover a criação de uma PCSD autónoma em relação aos EUA e à NATO. Em simultâneo, procura aumentar a autonomia europeia no seio da própria NATO, tentando alcançar os seus interesses nacionais de um modo que tranquilize os EUA e muitos países europeus que permanecem convencidos da indispensabilidade do envolvimento militar norte-americano no continente Europeu.

### **Interesses alemães: manter um equilíbrio entre Europa e a América**

- Alemanha: No caso alemão, a identificação com a aliança transatlântica foi sempre inequívoca durante a guerra Fria e a prioridade foi para a manutenção de tal relação, desde o chanceler Adenauer até Kohl. O primeiro episódio de “emancipação” alemã em relação à política externa norte-americana foi a oposição pública do chanceler Schroeder, em conjunto com a França (e a Rússia) à invasão do Iraque em 2003. Este não seria um episódio isolado, dado que em 2011, a Alemanha (como a China e, novamente, a Rússia) absteve-se na votação sobre a intervenção militar na Líbia, que seria liderada pela França e Reino Unido com apoio dos EUA. Nesta última decisão, a Alemanha não só teve uma posição diferente dos EUA como nem sequer alinhou com a posição francesa. No entanto, estes desacordos não representaram, até ora, um romper com a política tradicional alemã – a manutenção do equilíbrio entre as capacidades europeias e a presença dos EUA na Europa, com primazia para a NATO. No que diz respeito à possibilidade eventual de trocarem a presença no “chapéu-de-chuva” defensivo americano por uma proteção da força nuclear francesa, nunca houve ilusões nos decisores alemães (apesar do eixo Franco-Alemão) e a pertença da

Alemanha às estruturas militares da NATO é consensual entre as forças políticas “*mainstream*” alemãs.

Nas últimas duas décadas, precisamente os anos após a criação da UE e da origem da sua Política externa e de defesa comum, a Alemanha assumiu um papel de liderança na política externa Europeia (Patrício, 2007) – uma situação sem precedentes desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Naturalmente, tal situação desagradou à França, que tinha conseguido assumir durante várias décadas um papel de liderança político no seio de uma Europa Ocidental integrada sobre os auspícios do Eixo Franco-Alemão. Registaram-se no âmbito deste novo papel de liderança alemão algumas tensões com a França. Uma das principais ocorreu pouco depois da Reunificação Alemã, com a insistência da Alemanha no reconhecimento da independência da Eslovénia e Croácia no início da grave crise que daria início às sangrentas guerras dos anos 1990 na ex-Jugoslávia. Perante as indecisões da França e outros parceiros Europeus, a Alemanha optou, num comportamento claramente mais assertivo do que nos tempos da Guerra Fria, por avançar sozinha para tal reconhecimento. Com tal ato unilateral, Berlim arrastou eventualmente o resto da UE, que seguiu a liderança alemã com o objetivo de “manter a face” (da unidade europeia) e sair airoso de tal situação.

Qual é então a posição alemã em relação à PCSD? Esta teve um papel bem mais reduzido do que a França na sua negociação e implementação, apesar da receptividade alemã às propostas francesas ter sido fundamental ao sucesso de Saint-Malo. Uma das teses que será validada ao longo desta investigação é que, sem o apoio alemão, qualquer sonho Francês de uma autonomia em relação aos EUA não colherá o apoio do resto da UE: o seu apoio à PCSD é indispensável (Algieriet al. 2006, p.24), mesmo que a vontade de construir a Europa da Defesa como um contrapeso à NATO se tenha revelado, até ao momento, mais uma vontade francesa do que alemã. Se existia crescente vontade política do lado alemão, o maior obstáculo era o mesmo de sempre: a falta de efetivas capacidades militares para liderar uma efetiva alternativa à NATO.

O contínuo pacifismo que ainda domina a sociedade alemã levou os cidadãos a requererem um “dividendo da paz” após a queda do muro de Berlin (Algieriet al, 2006, p.32), que faz com que os gastos percentuais do PIB com a defesa na Alemanha estejam muito abaixo do

que seria necessário para suportar de forma efetiva as capacidades de uma PCSD que assumisse um papel mais importante no futuro. Já existem, porém, sinais de mudança: nomeadamente desde os atentados europeus de 2015, o governo de Merkel tem prometido um aumento do orçamento militar, embora existe uma resistência em largos setores da sociedade alemã a tal aumento, partilhado por vários partidos de governo, nomeadamente o SPD, o parceiro da CDU de Merkel na sua coligação governamental.

### **Os conflitos e compromissos necessários entre os interesses nacionais franceses e alemães para a PCSD**

Existe ainda um desejo claro por parte das elites decisoras da França e da Alemanha de prosseguirem com o projeto Europeu no período pós-Reunificação alemão, mas cada um dos dois países tem uma diferente visão e desígnio para a Europa.

Em relação à Alemanha, a França reconhece que este é o parceiro indispensável para qualquer evolução no domínio da PCSD. Estes são dois Estados que, mesmo não conseguindo no seio da UE tudo o que querem, garantem sempre que nada existe contra a sua vontade e os seus interesses” (Otero-Iglesias, 2014). Este é o ponto em que os objetivos de política externa dos dois Estados mais se têm alinhado no pós-Guerra Fria, embora sempre com maior entusiasmo francês e cautela germânica, sabendo bem a França que sem a Alemanha nunca poderá impor a sua agenda para a PCSD. Porém, o Eixo Franco-Alemão só é aceitável do ponto de vista francês se baseado numa premissa de a Alemanha manter um *low profile* na agenda internacional de segurança (McClintock 2006, p.11), aceitando a França a inevitável primazia económica alemã. Não é certo que este *low profile* venha a ser mantido, mas por ora a capacidade (e interesse) em projeção global de poder é bastante superior do lado Francês – nomeadamente em África e no Médio oriente, mas crescentemente na região da Ásia e pacífico, onde a França ainda detém importantes possessões territoriais.

Na Europa, onde a PCSD é realmente relevante, a Alemanha tem-se vindo a assumir como o poder central e indispensável da UE, com a França a ser relegada para um papel importante, mas secundário em relação a Berlim. A questão é se Paris virá um dia a aceitar uma PCSD e uma partilha efetiva de capacidades militares com um vizinho mais poderoso na Europa e

nomeadamente no que concerne às suas capacidades nucleares; o debate sobre a Alemanha um dia ter armas nucleares foi mesmo lançado num artigo de Hacke (2018), embora esta permaneça uma posição extremamente minoritária nas elites políticas e académicas do país.

A esperança e, em especial, as expectativas criadas com a PCSD era a de que as diferenças Franco-Alemãs, já para não falar do campo mais “atlantista” e dos próprios EUA, ainda assim permitissem que se chegasse a um entendimento comum no sentido de colocar um “rótulo europeu” na cooperação europeia em matéria de segurança geraria um maior empenho no reforço das capacidades militares europeias.

No quadro em baixo, o autor sumariza as conclusões desta PARTE I, que constituem as diferenças entre os interesses franceses e alemães que explicam em grande medida a lentidão registada na evolução de uma política de defesa europeia:

#### **QUADRO-RESUMO 1 – Dois países, duas visões para a política de defesa europeia**

	<b>França</b>	<b>Alemanha</b>
<b>A visão do seu papel na UE</b>	Pretende liderar o processo de integração Europeia em conjunto com a Alemanha. Esta liderança deverá ser exercida de forma que lhe permita manter alguma soberania ao nível da política externa e de defesa, mas, simultaneamente, usar o poder da UE para persecução dos seus próprios objetivos globais (Brzezinski, 1997)	Posicionar-se como o “Estado central” do projeto Europeu. No passado impulsionou fortemente o alargamento da UE e continua a aproveitar a seu favor a posição central alemã ( <i>Mittelage</i> ) numa Europa unida em que tem o maior peso económico e demográfico
<b>O seu interesse numa política de defesa no seio da UE</b>	A possibilidade de usar a força da UE para contrabalançar a hegemonia americana e promover os interesses nacionais Franceses – fazendo da UE um “multiplicador” do poder Francês (Stark, 2006, p.12) de forma a “reforçar a França	Manutenção da unidade e coesão da UE, reforçando o seu estado de “estado central” ao privilegiar esquemas de integração abertos a todos os EM’s e em colaboração com a NATO

	através da Europa” (Dinan, 2014)	
<b>Objetivo para a relação entre a defesa europeia e a NATO</b>	Promover o equilíbrio entre a emergência de uma defesa europeia como entidade autónoma em relação à NATO e aos EUA e a necessidade de manter o compromisso norte-americano para com a segurança coletiva transatlântica	Aprofundar a integração da defesa europeia, mas nunca pondo em causa a presença militar norte-americana na Europa e o seu compromisso para com a segurança coletiva transatlântica
<b>Limitações aos objetivos nacionais para a política de defesa da UE</b>	Dificuldade em aceitar abdicar da sua autonomia decisória militar a nível nacional, ou da partilha de alguns dos seus recursos mais estratégicos (em especial as armas nucleares)	Anos sucessivos de baixos investimentos em equipamento e tecnologia militar, em conjunto (ou devido) a uma relutância generalizada da classe política e população

## **PARTE II – A NATO e as potências atlantistas como condicionantes externas à persecução dos interesses Franceses e Alemães para a PCSD**

“Ao contrário da NATO, a PCSD não é uma aliança militar, mas sim um agente de segurança global 'pós-nacional'.

Eilstrup-Sangiovanni, 2014

### **2.1 – O sonho de Paris submete-se à aliança transatlântica**

Após a criação de uma "política externa e de segurança comum" no Tratado de Maastricht de 1992, a França assumiu a liderança no processo de fortalecer os aspetos de segurança e defesa da integração europeia. Desde o início dos anos 1990, de uma perspetiva francesa, "essas estruturas não deviam estar localizadas dentro da NATO ou (...) ligadas à NATO, mas ao lado da NATO; (podem) no futuro funcionar fora ou de forma autónoma da NATO" (Pichler, 2004).

No entanto, as ambições francesas para criação de Europa da defesa autónoma que permitisse a projeção do seu poder nacional (um ponto chave dos interesses franceses, como referido na PARTE I) nunca foram partilhadas pela Alemanha e muito menos, pelas potências atlantistas, o Reino Unido e os EUA. O resultado final, até aos dias de hoje, é enorme desilusão em comparação com as ambições iniciais dos líderes políticos franceses para a PCSD, pelo menos desde Maastricht: a NATO continua a ser o veículo dominante para a integração da defesa na Europa e o último garante da segurança europeia.

Ainda assim, o pensamento francês foi uma influência importante para explicar a própria existência da PCSD pois, de acordo com Krotz e Maher (2011), a principal motivação por detrás da cooperação europeia em matéria de segurança foi reduzir a dependência da Europa em relação ao superpoder unipolar norte-americano e aumentar a sua autonomia na política mundial. Se dúvidas ainda existissem durante os anos 1990, as guerras nos Balcãs demonstraram a grande disparidade nas capacidades militares entre os Estados Unidos e a Europa. Após essas guerras, os europeus perceberam que precisavam desenvolver uma capacidade militar autónoma para usar quando e onde os Estados Unidos decidissem não agir.



Mas os avanços seriam lentos desde as origens da PCSD. O tratado de Amesterdão, assinado em 1997, não seria mais do que uma modesta expansão das declarações de intenções expressas para uma futura política de defesa europeia em Maastricht, bem como a integração das “Tarefas de Petersberg” na UEO (“The NATO-UE Strategic Partnership”, p.11), ou seja, tarefas humanitárias e de resgate, manutenção da paz, gestão de crises e proteção do ambiente.

Apenas a partir de 1998 se dariam os avanços ambiciosos na área da defesa da UE que há muito eram reclamados por Paris. Em dezembro desse ano, na cidade francesa de Saint-Malo, foi organizada a 21ª cimeira franco-britânica. Nesta cimeira entre o primeiro-ministro Blair e o presidente Chirac foi emitida uma declaração em que a UE se afirmava “determinada” em estabelecer uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Num exemplo claro e da importância do acordo Franco-Alemão para qualquer avanço concreto na defesa da UE - a tese defendida nesta dissertação - o acordo Franco-Britânico foi precedido com um alinhar de posições prévias de Chirac com o chanceler alemão Schroder (Sloan, 2005, p. 190) e aceite pelo recém-eleito Blair, que declarou desde o início do seu mandato a intenção de promover uma política mais europeísta para o Reino Unido.

Como seria de esperar tendo em conta o domínio dos “três grandes” da UE sobre as decisões de política externa e defesa, este acordo foi rapidamente aceite pelo resto da UE, com a Cimeira europeia de Colónia de 1999 a estabelecer oficialmente a PESD (McCormick, 2006, p.2), que absorveu as funções da UEO, organização que “se revelara ineficaz apesar das tentativas de reanimação após a Guerra Fria” (Howorth, 2007) - embora a UEO tenha continuado a existir, “esvaziada” de conteúdo, até ser formalmente absorvida pela PCSD na sequência do Tratado de Lisboa.

Ao nível institucional, uma das primeiras decisões no âmbito da nova PESD foi a criação do cargo do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum. Este cargo seria ocupado no mesmo ano por Javier Solana depois de este terminar o seu cargo como Secretário-Geral da NATO. Como defende Sloan (2005, p. 189) “tal facto não deve ser considerado coincidência pois, serviu de certa forma como um assegurar aos EUA (e ao Reino Unido)” em relação à transferência de competências da defesa Europeia da NATO para a UE. Mas por outro lado, a significância da criação do cargo não deve ser negada, pois

significava a intenção Europeia de começar a assumir algum do domínio até então exclusivo da NATO nas referidas competências.

Crucialmente, a PESD iria permitir à UE atuar de forma autónoma caso a NATO não o decidisse previamente. Assim, esta posição representava de certa forma uma tentativa de Blair mediar entre o desejo Franco-Alemão de uma maior autonomia para a UE, mas mantendo a primazia das decisões ao nível da NATO como era prioridade Americana e de acordo com a lógica atlantista típica dos Britânicos. Sloan (2005, p.190-191) refere como apesar de se manter uma apreensão da administração americana em relação ao desafio à sua hegemonia que era representada por um papel mais assertivo da Europa, dois dos pontos da declaração de Saint-Malo irem no sentido de responder a duas posições americanas:

- O garantir da manutenção dos compromissos defensivos da NATO (que continuaria a ser o palco do compromisso da defesa coletiva) e UEO (que iria ser incorporada na UE);
- O assumir da necessidade dos membros da UE de disporem de forças armadas reforçadas. Este último ponto deveria permitir no futuro um efetivo “*burden-sharing*” há muito pedido por Washington, que ainda não se tinha verificado na prática na intervenção da NATO nas crises da ex-Jugoslávia, como anteriormente referido.

Era alguma a apreensão existente em Washington pela potencial criação de um polo alternativo na área da defesa à NATO, apontando os EUA o facto de a UE ir duplicar o mesmo tipo de funções já desempenhadas no seio dessa aliança. O peso oficial desta apreensão seria lembrada pela Administração Clinton em 1998 ao mais alto nível (através da então secretária de estado Allbright) no seio daquilo que designaram em Washington como os 3 D’s a evitar com a criação de defesa e segurança Europeias: “Duplicação Dissociação (afastar-se do foco na NATO como instituição central na segurança coletiva europeia) e Discriminação (contra os membros da NATO que não são membros da UE)”. A iniciativa Franco-Britânica de Saint-Malo que levaria à criação da PESD seria seguida rapidamente pela decisão de que a UE atuaria de forma autónoma apenas quando a NATO não o decidisse fazer. Um exemplo prático de tal acordo surgiria com o atribuir das missões

da NATO na Macedónia em 2003 e Bósnia em 2004 sob a alçada da UE, aliviando os compromissos da aliança transatlântica na Europa.

Tendo em conta as garantias de primazia da NATO sobre a PESD, a administração Clinton declarou-se favorável à decisão da UE.

Com a aceitação da criação da PESD pelas potências atlantistas, o desafio que se colocava à UE era transpor “no terreno” as ambições dos seus dirigentes políticos, nomeadamente da França e Alemanha. As metas a que a UE se propunha eram ambiciosas: já em 2000, aprovou a criação de várias instituições de suporte a uma *European Union Capabilities Commitment Conference*, que disporia de meios militares contando até 100000 soldados, 400 aviões de combate e 100 navios (Sloan, 2005, p.192); respeitando o compromisso de Saint-Malo, não haveria uma verdadeira criação mas sim um aproveitamento de forças já existentes no âmbito dos meios da NATO. Esta era uma distinção fulcral, que significava que a NATO manteria os meios efetivos no terreno Europeu, o que pode ter sido decisivo para a aceitação norte-americana. Sem surpresas, o Reino Unido impôs desde os primeiros anos da PESD os seus limites: foi o alto-responsável Britânico pela defesa Michael Quinlan (cit in Sloan, 2005, p.194) que reiterou que as forças ao serviço da PESD “seriam as já existentes e não deveriam ser consideradas como separadas das forças que seriam alocadas pela NATO”.

Adicionalmente, a UE rejeitou propositadamente qualquer menção a um Exército Europeu, uma expressão considerada como politicamente tóxica em Londres e Washington. No fundo, esta decisão iria ser o início de uma solução de compromisso entre as posições mais distintas entre a França defensora da autonomia Europeia e os EUA atlantistas; um compromisso baseado na partilha das forças para usos da NATO e UE, muitas vezes comandadas precisamente pelos mesmos operacionais, que estariam ao serviço de cada uma das organizações, dependendo de quem comandaria a missão em concreto. O acordo final entre a NATO e a UE seria apenas concretizado em Dezembro de 2002 com o acordo numa “Declaração NATO-UE sobre a PESD”, que ainda hoje é o documento básico que formula a relação entre as duas instituições na defesa e segurança Europeias. Este documento foi aprovado em Março de 2003 e constitui os ainda hoje designados acordos de “Berlin plus”. Neste acordo, foi decidido que a UE poderia usar os recursos da NATO mas com duas condições:

- Apenas no caso de esta recusar o uso para uma sua missão;
- Este uso por parte da UE teria de ter a aprovação de todos os membros da NATO. Países como os EUA (ou mesmo a Turquia) teriam efetivo poder de veto sobre uma possível missão da UE.

O documento estabelecia princípios para orientar a relação entre a NATO e a UE, como a prática de “efetiva consulta mútua”, “igualdade e devida consideração” para a autonomia de decisão da NATO e UE, e respeito pelos interesses dos estados da NATO e UE - ou seja, garantindo os direitos dos estados membros da NATO que não o fossem da UE (cit in “The NATO-UE Strategic Partnership, p.3”). Na prática, deste modo, os acordos "Berlin plus" evitaram que se cumprisse o objetivo francês de desenvolvimento de uma capacidade autónoma de planeamento da UE fora da NATO; do ponto de vista de Washington, tal garantiu a integridade da NATO, mas do ponto de vista Europeu e especialmente Francês, tal impediu que a UE avançasse rumo a uma política própria e autónoma de segurança e defesa. (Krotz e Sperling, 2011)

É muito interessante citar novamente o documento sobre esta aliança, pois a NATO refere que “Berlin plus” permite à Aliança fazer o “suporte a operações lideradas pela UE em que a NATO não esteja envolvida”. Assim, fica claro que de acordo com o estipulado em Berlim, a operacionalização da CPESD iria ser finalmente concretizada, mas numa posição de dependência em relação aos meios da NATO – cujo exemplo claro foi o facto de os novos *Headquarters* operacionais da UE (OHQ) terem sido estabelecidos como parte dos *Headquarters* da NATO (SHAPE) em Bruxelas. De referir ainda como em 2006 o número de todo o staff alocado em Bruxelas à PESD ser de apenas 200 oficiais (McClintock, p.20), um número absolutamente insignificante mesmo como comparado com os dispositivos de defesa nacionais Europeus!

Apesar das preferências francesas sobre o novo Mundo Multipolar, os franceses pragmaticamente reconheciam que a UE se encaixava no contexto do espaço transatlântico em que os EUA são a superpotência. O perene objetivo francês (mas, crucialmente, não germânico) permanecia o de uma Europa como Grande Potência autónoma e liderada politicamente por Paris, mas teria de esperar...

## **2.2 – O ano de 2003: “Da crise à catarse” ou a temporária emancipação do Eixo Franco-Alemão em relação às potências atlantistas**

A hegemonia norte-americana no início do século XXI era várias vezes denunciada por vários oficiais Europeus, para irritação de Washington (Sloan, 2005, p.206) e tal coro iria aumentar a decisão da Administração de George W. Bush de invadir o Iraque, que criou divisões profundas no seio da NATO. Parecia claro aos olhos franceses e não só que os EUA eram dominados por uma lógica cada vez mais unilateralista. Esta abordagem originaria alguma retórica antieuropeísta nos EUA, com o republicano John Bolton a declarar “pensar que se a IESD (identidade europeia na NATO, uma iniciativa francesa) viesse a ser implementada, seria o fim da NATO como a conhecemos” (McClintock, 2006, p.14).

Ironicamente, a presidência Bush tinha começado com uma enorme unidade no seio da NATO, após os ataques de 9/11 terem passado para segundo plano as divisões transatlânticas em relação à nova autonomia pretendida pela Europa (ou, mais concretamente, alguns países europeus) para a sua política de defesa. Logo após os ataques, existiu uma união total e um apoio declarado e sincero de todos os membros da UE na reação anunciada pelo presidente norte-americano logo após o atentado terrorista. De facto, o 9/11 proporcionou um renovado impulso de união no seio da NATO, onde pela primeira vez um membro (os EUA) invocou o Artigo 5º por terem sido atacados militarmente. Após a identificação do Afeganistão com o agente estatal por detrás do apoio aos terroristas da Al-Qaeda que tinham atacado em 9/11, a invasão do país foi feita sob os auspícios da NATO, numa colaboração liderada pelos EUA e com participação de praticamente todos os membros da aliança.

A união no seio da NATO sobre a resposta necessária à ameaça global do terrorismo não duraria muito, com o unilateralismo da administração Bush ao avançar para a invasão do Iraque dois anos depois sem o apoio do Conselho de Segurança da ONU (ao contrário do Afeganistão), onde a França e até a Alemanha se pronunciaram claramente contra a mesma. Se a oposição francesa até poderia ser expectável e controlável por parte dos EUA, a divisão na aliança transatlântica foi bem mais profunda, por incluir também oposição da Alemanha, que sempre alinhara por todas as decisões mais importantes dos EUA desde 1945. Em

contrapartida, além do decisivo apoio do Reino Unido, a invasão foi apoiada pela Itália, Espanha e igualmente a grande maioria dos novos membros da UE e NATO a Leste. A entrada destes países seria concretizada no ano seguinte, mas as suas propensões atlantistas foram inequívocas nesta crise. Durante estas tensões, estes países foram definidos pelo então Secretário de Estado americano como constituindo a “Nova Europa”, por contraponto a uma Velha Europa que seria na visão dos EUA precisamente o Eixo Franco-Alemão que discordava da invasão. Era uma divisão sem precedentes no seio da aliança transatlânticas, marcadas por tensões claras nas declarações dos principais dirigentes dos países em questão.

De acordo com Krotz e Maher (2011), naquela que foi, “sem dúvida, a decisão de segurança mais consequente desde o fim da Guerra Fria - que posição tomar com relação à invasão do Iraque pelos Estados Unidos - os Europeus estavam desesperadamente divididos”. Também em consequência desta divisão, Javier Solana, na época o alto representante da Política de Defesa da UE, foi, segundo os mesmos autores, “completamente marginalizado no período que antecedeu a invasão”.

Como consequência das referidas divisões, deu-se lugar a um renovado desejo Franco-alemão de avançar para uma efetiva política comum ao nível da UE: Pouco antes dessa invasão chegou mesmo a ser equacionado pelo Eixo Franco-Alemão, num encontro com participação da Bélgica e Luxemburgo (criando o que seria designado nos *media* anglo-saxónicos como “*Gang of Four*”), a criação de uma União de Defesa Europeia que seria independente da NATO, o que a ser concretizado iria contrariar claramente a natureza dos acordos “Berlin plus”. Tal união seria centrada operacionalmente numa brigada Franco-Alemã bem como uma célula de planeamento a nível europeu, para “operações que não envolvessem a NATO” (Sloan, 2005, p. 199). No fundo, o Eixo Franco-Alemão queria partir da resistência europeia ao unilateralismo da administração Bush e aproveitar para impulsionar definitivamente a política de defesa da UE; nas palavras de Menon (2004), seria passar “da crise para a catarse”.

As propostas Franco-Alemãs seriam naturalmente recebidas com grande apreensão por Washington numa época em que a discussão para uma nova constituição da UE estava em cima da mesa: crucialmente, parecia claro aos EUA que a Alemanha estava cada vez mais

recetiva aos esforços Franceses de criar uma defesa Europeia independente da NATO. Numa declaração que mais parecia ter origem em qualquer um dos Presidentes Franceses desde De Gaulle, o chanceler Schroder foi claro: a NATO “não é mais o local primário onde os parceiros transatlânticos discutem e coordenam estratégias”; sem qualquer dúvida, esta era uma declaração impensável para qualquer dos seus antecessores no cargo.

Ao nível institucional, foi particularmente importante a criação do Estado-Maior da União Europeia, que teria a ambição de um dia se transformar num "Pentágono" europeu embrionário e é responsável pela coordenação do planeamento militar da UE com a NATO. Neste gesto, "os americanos viam esse desenvolvimento com suspeita porque criava uma base institucional para a criação de um *caucus* europeu dentro da NATO (ou independência europeia da NATO) que proporcionaria um desafio efetivo ao domínio e liderança americanos" (Krotz e Sperling, 2011). Deste modo, Washington reagiu com "marcada hostilidade à proposta da Gang-of-Four", de 2004, de estabelecer uma célula independente de planeamento da UE e sede em Tervuren. Mas se ao nível institucional se avançou, a União de Defesa Europeia nunca sairia do papel, como tantos projetos europeus de defesa. Nunca chegaram a ser avançadas de forma concreta quais os recursos (e quem os forneceria) que dariam a esta União os meios para efetivamente assegurar a segurança coletiva da UE, o que seria essencial para este projeto sair sequer do papel e ser aprovado pelos restantes membros. A catarse seria de pouca duração.

Após a Invasão do Iraque, as maiores tensões entre o Eixo Franco-Alemão e os EUA acabariam por passar, com o já habitual papel mediador do Reino Unido a procurar fazer a ponte entre os dois campos. Esta União, tal como tantas outras iniciativas no âmbito da PESD/PCSD, iria sempre esbarrar no problema habitual da falta de capacidade militar Francesa ou Alemã para serem um efetivo substituto dos EUA na defesa da Europa. A falta de efetiva capacidade europeia de defender o continente foi resumido de forma clara pelo primeiro-ministro Holandês, expondo a verdadeira razão pela qual a primazia da NATO não seria nem foi nunca seriamente afetada, apesar das tensões ocasionais com as potências atlantistas: “França (...) e Alemanha não irão garantir a segurança dos Países Baixos. Não consigo imaginar uma ordem mundial construída contra os EUA”

Esta era uma clara menção à falta de capacidades efetivas da Europa quando comparadas com os EUA, ainda o claro poder hegemónico do mundo e de longe o maior exército mundial.

Segundo o que declarou na época administração Bush, a preocupação americana estava relacionada, tal como nos anos 1990, com a duplicação de recursos da NATO. Mas subjacente a essa preocupação estava o desejo bem de acordo com os interesses norte-americanos de impedir uma mudança institucional nas relações de poder e autoridade dentro da NATO, que Washington suspeitava estarem associadas a todas as iniciativas francesas no âmbito do reforço da defesa europeia, especialmente no rescaldo das divisões causadas pela invasão do Iraque. Tendo em conta os interesses franceses definidos na PARTE I desta investigação, tais suspeitas provavelmente teriam o seu fundamento.



### 2.3 - Regresso "*ao statuo quo ante*" após as tensões sobre o Iraque: manutenção da primazia da NATO sobre a Política de Defesa da UE

Após as referidas tensões de meados de 2003 e já depois de concluída a invasão do Iraque, Blair conseguiria negociar um compromisso aceitável para os EUA e os países europeus que os apoiaram: ao invés de uma União de Defesa, haveria apenas a criação de uma pequena célula de planeamento militar Europeia. Simultaneamente, a determinação Europeia em assumir maiores responsabilidades de defesa finalmente passou do papel quando a UE substituiu a NATO na liderança da missão na Bósnia e no Afeganistão, com total aceitação por parte dos EUA. Mas a operacionalização da PESD continuava a demorar. Os *Headlines Goals* que estabeleciam para final de 2003 uma força de 60mil soldados para missões humanitárias e de manutenção da paz (as já referidas “tarefas de Petersberg”) foram transformados em 2004 na intenção de criar até 2007 unidades de reação rápida (“*Battle groups*”) e uma Agência de Defesa da UE (“NATO-UE Strategic Partnership, p.7”). Assim, ainda hoje a maior força exclusivamente europeia não se encontra sob a alçada da PCSD, mas é ainda o Eurocorps operacional desde 1995 e contanto com apenas 5 membros num total de 28 na UE. Sem surpresas, trata-se uma força ligada ao Eixo Franco-Alemão, tendo tido a sua origem na Brigada Franco-Alemã criada em 1987.

A continuidade de um *gap* claro de capacidades militares em relação aos EUA, que até se terá agravado durante o mandato de Bush, mantinha-se, portanto. Além da diferença nos meios disponíveis, permanecia uma diferença de mentalidades onde a UE ainda em grande parte enfatiza o chamado “*soft power*” em contraste com uma política tipicamente mais centrada “*hard power*” por parte dos EUA: diferença bem visível ao analisar os documentos de Estratégia de Segurança da UE publicado em 2003 e dos EUA da era Bush (McClintock, 2006, p. 33). No documento de 2003, a PESD era descrita como um instrumento largamente pensado para conflitos de baixa intensidade e operações de manutenção de paz e humanitárias (Sloan 2005, McClintock, 2006, p.15).

De acordo com um relatório da CRS para o Congresso Norte-americano de 2006, os gastos de defesa Europeus seriam na altura insuficientes para cobrir apenas os compromissos já assumidos no âmbito da PESD (CRS,2006a, p.24), quanto mais uma eventual futura União de Defesa Europeia. Uma possibilidade a equacionar no futuro será o juntar dos recursos ao

nível dos vários estados-membros da UE para racionalizar melhor os custos a um nível europeu, mas semelhante acordo revelou-se, até agora, impossível. A conclusão do autor só pode ser a de primazia do Estado como principal ator da defesa Europeia permanece, a começar pela França e Alemanha, que parecem indisponíveis (especialmente a França) de abdicar do carácter soberano da sua Defesa. Os Estados permaneceram como o principal ator de segurança no seio da UE (McClintock, 2006, p.6)

Tendo em conta as claras dificuldades ao nível das capacidades militares europeias, estas causaram um certo desvalorizar por parte dos EUA por parte dos esforços da PESD em criar uma efetiva alternativa à NATO com a criação de um exército Europeu (Moens Alexander cit in McClintock, 2006, p.15). E estarão provavelmente corretos, pois a primazia da NATO e das suas forças militares permanece quase indiscutida após mais de 20 anos de discussões para criar uma nova defesa comum Europeia. Como refere o Conceito estratégico da NATO aprovado em 2010, a aliança transatlântica "permanece a âncora que garante a defesa do continente, defesa a efetuar dentro ou fora do espaço Europeu".

Passadas as tensões de 2003, o equilíbrio entre a NATO e a Política de defesa da UE mantinha-se, em suma, relativamente inalterado. No entanto, a memória das tensões transatlânticas não desapareceu imediatamente nos anos seguintes: pela primeira vez, o desejo da autonomia Francesa na aliança transatlântica (presente desde os anos 1960) tinha resultado numa diferença clara entre a Alemanha e os EUA. Do ponto de vista Franco-Alemão era clara a tentativa de resistir de procurar balançar na medida do possível o poder e a postura “hegemónica” de Washington, que parecia ter sido reforçada durante os anos da administração Bush (2001-2009); por outro lado, porém, o desejo de maior afirmação Europeia continuaria a esbarrar na estagnação das despesas militares dos países Europeus (com a Alemanha em particular a gastar menos de 1% do seu PIB na Defesa) e no contínuo estagnar da UE, com a rejeição da Constituição proposta para a UE em 2005 – tratado que deveria aprofundar ainda mais o pilar de defesa e política externa da União. A NATO e a dependência europeia das forças dos EUA continuam na prática a ser a realidade da aliança transatlântica por mais tensões que existissem.

Esta nova posição de autonomia europeia poderia significar um crescente desejo de realinhamento estratégico por parte da Europa em torno do Eixo Franco-Alemão e um

afastamento dos EUA? Ou apenas um desejo Europeu de reafirmar o compromisso assumido com a criação da NATO e que previa uma partilha de responsabilidades equilibrada entre os dois lados do Atlântico? Como refere Sloan (2005, p.205), havia uma “potente (...) suspeição em Washington em relação às intenções da França” e, crucialmente uma preocupação com o facto de a França poder usar a PESD de uma forma antiamericana e conseguir levar a Alemanha na mesma direção; tal convergência Franco-Alemã já tinha um precedente nas tensões de 2003 e os EUA temiam que a relação próxima construída com a Alemanha após 1945 pudesse estar em risco.

### **Reentrada da França no comando militar da NATO e reforço da relação bilateral com Reino Unido: menores esperanças de Paris para a PCSD?**

Em 2007, Sarkozy foi eleito presidente Francês e desde o início que prometeu um reavivar das relações com os EUA, que ainda não tinham recuperado desde 2003. Assumido atlantista, Sarkozy liderou mesmo o regresso da França ao comando militar da NATO em 2009. Igualmente em 2007, o Tratado de Lisboa foi aprovado como uma espécie de “plano B” na sequência do falhanço da proposta Constituição Europeia. O cargo de Javier Solana é transformado no Alto Representante a Política Externa e Segurança. Mas o essencial não muda: a PESD, agora renomeada PCSD, continua a atuar como parte ao invés de alternativa à NATO. O Tratado de Lisboa não muda a realidade de a UE não deter uma vontade nacional ou uma visão estratégica como a encontrada no outro lado do Atlântico e de não ser essa sequer a vontade de boa parte dos governos ou da opinião pública europeia, que desconfiam de mais transferências de poder para a UE.

Ainda assim, as bases lançadas com a nova PCSD representaram um passo importante numa época em que é indispensável que a estratégia de defesa e segurança de cada estado-membro da UE seja considerada no seio de um todo Europeu, por motivos geoestratégicos, políticos e até financeiros; de acordo com a definição do cientista político Barry Buzan (cit in McClintock, 2006, p.4) a Europa é um “*security complex*” em que um “conjunto de estados em que as preocupações primárias de segurança ligam-nos de forma suficientemente próxima que as suas seguranças nacionais não podem de forma realista ser consideradas diferentes uma da outra.”

Mesmo tendo Sarkozy sido o presidente mais "atlantista" da Quinta República Francesa, a reentrada formal da França na comando militar da NATO em 2009 não representou um afastamento significativo das posturas mais tradicionais da França como promotora de uma defesa europeia autónoma por ela liderada. De acordo com Sarkozy, no seu discurso perante o Congresso dos EUA a 7 de novembro de 2007, a França será "um amigo correto, um aliado independente e um parceiro livre".

Ainda assim, uma certa aproximação (ou tréguas, depois das divisões a respeito do Iraque) de Paris às potências atlantistas durante o mandato de Sarkozy foi indesmentível e foi para além do regresso à NATO. Em 2010, a França assina com o Reino Unido os tratados de *Lancaster House*. Estes tratados abrangem a cooperação militar em porta-aviões e o destacamento de tropas terrestres, bem como a cooperação no domínio nuclear e na indústria do armamento - o maior acordo bilateral alguma vez efetuado entre os dois países desde a primeira metade do século XX.

Paris insistiu em público (naturalmente) na compatibilidade deste acordos com o continuar do seu desejo de aprofundamento da PCSD, mas muitos observadores, no entanto, interpretaram os tratados britânico-franceses como um sinal do enfraquecimento do compromisso francês com esse objetivo.

Talvez seja prematuro fazer tal diagnóstico, mas se a continuidade da NATO não for posta em causa pela administração de Trump, no presente Paris parece estar largamente conformada a uma posição mais próxima, embora não igual, ao típico equilíbrio pretendido pela Alemanha para a relação entre a NATO e a PCSD: a NATO como tendo o papel central na garantia da defesa territorial e na promoção da prontidão coletiva na europa e a UE vista como um veículo renovado para o desenvolvimento de capacidades militares europeias, num contexto flexível em que a cooperação bilateral, multilateral (e em geral mais *ad hoc* ou pelo menos "à la carte") é uma peça central da estratégia francesa. Uma leitura atenta dos Livros Brancos da Alemanha (publicado em 2011 sob a designação de "*Defence Policy Guidelines*" e em 2016) e França (2013, com um segundo documento mais sumarizado em 2017), revelam importantes semelhanças e diferenças na relação entre a NATO e a PCSD que é pretendida pelos dois Estados:

### Semelhanças:

#### a) Indispensabilidade/ complementaridade das duas alianças e compromisso:

A indispensabilidade das duas alianças é o argumento central dos recentes Livros Brancos publicados pelas autoridades Francesas e Alemãs, embora não seja, pelo menos retoricamente, abandonado o objetivo de criar uma defesa europeia autónoma da NATO.

A França, mesmo que “totalmente empenhada no comando militar” da NATO, pretende preservar os meios da sua soberania em todas as circunstâncias. Segundo Paris, A NATO e a UE não estão em competição e são complementares. A Alemanha tem uma formulação semelhante, ao declarar que entre os seus interesses nacionais “se encontra o reforçar das parcerias de segurança transatlântica e Europeia”, acrescentando que “as Nações Unidas, a NATO e a UE constituem a estrutura internacional da nossa política de defesa e segurança”.

#### b) Importância de preservar a soberania de todo o continente europeu:

No que diz respeito à segurança europeia, os compromissos são muitos semelhantes, pois a diferença entre as visões Franco-Alemãs para a segurança europeia está nos meios (NATO e PCSD) mais do que nos fins...

Ao nível da UE, tanto a França como a Alemanha se comprometem, em termos praticamente iguais, "a garantir a segurança da Europa e do espaço Norte-Atlântico, "em conjunto com parceiros e aliados" e "estabilizar o ‘ambiente próximo’ Europeu, em conjunto com parceiros e aliados".

#### c) Compromisso com o prosseguir da integração das Políticas Europeias de defesa

Tanto a França como a Alemanha reiteram o seu compromisso com a PCSD. O documento francês de 2017 refere a “emergência de interesses de segurança europeus e declara que “entre os seus objetivos tradicionais se encontra a UE e a capacidade dos seus estados-membros a exercer coletivamente as suas responsabilidade em termos de segurança”. A Alemanha, por seu lado, chega a

declarar no Livro Branco de 2016 que “se esforça para atingir o objetivo a longo-prazo de uma União Europeia da Defesa e Segurança” que inclua o “reforçar da indústria europeia da Defesa” e a “integração das capacidades militares e civis” (dos estados-membros da UE”.

#### Diferenças:

##### a) Primazia do multilateralismo ou preservação da soberania nacional:

O Livro Branco da Alemanha destaca com menor ênfase a importância da autonomia nacional e reitera o seu respeito estrito pelas normas multilaterais, devendo a Alemanha sempre que possível intervindo com mandato internacional (nomeadamente da ONU) - uma diferença de abordagem que ajuda a explicar o veto da Alemanha à missão da Líbia, liderada pela NATO. A França coloca, por seu lado, a soberania nacional no centro da sua estratégia, mesmo que não descarte a importância e a sua preferência em agir em conjunto com os seus aliados.

##### b) "*Burden-sharing*" Transatlântico:

A França reconhece que a Europa deve “responder” ao pedido norte-americano de “Share the burden” das despesas militares, embora a França defenda que tal “sharing” não pode ter lugar de forma satisfatória se não der lugar ao desenvolvimento da indústria de defesa europeia (não exatamente a posição de Washington...); a Alemanha não oferece garantias ao nível do “burden-sharing”.

##### c) Avaliação dos progressos feitos no âmbito da Política de defesa e segurança Europeia

Enquanto o documento Alemão destaca a importância dos progressos feitos na cooperação na defesa entre todos os membros da UE, o diagnóstico francês PCSD feito pelo Livro Branco Francês de 2013 é mais crítico, com o documento a deixar mesmo uma acusação velada: a França reafirma a sua ambição por uma estratégia de defesa europeia efetiva, mas não pode ignorar os “obstáculos ao desenvolvimento do quadro europeu”. Concretizando os seus objetivos, a França defende que é “possível e urgente” uma revitalização pragmática da PCSD, considerando que a parceria transatlântica será tanto mais forte quanto mais

responsabilidades a UE tiver na gestão das crises que afetem a sua segurança. Indo mais longe, e numa posição que pode ser considerada tipicamente Neo-gaullista, defende que “a Europa não pode tomar uma posição de ‘back seat’ no jogo dos Grandes Potências.

Fundamentalmente, no que diz respeito ao equilíbrio a efetuar entre a Alemanha e a França, o *trade-off* básico que se propõe aos dois Estados é semelhante: a defesa soberania/autonomia nacional (mais importante para a França) vs. Ganhos através de economias de escala e gestão dos recursos (mais importante para a Alemanha). As preferências dos dois Estados em relação a este *trade-off* permanecem divergentes, o que decorre dos interesses divergentes identificados na PARTE I. Sumarizando, no quadro resumo deste capítulo:

#### QUADRO-RESUMO 2 - Prioridades para a relação entre NATO e PCSD

Prioridades da França	Prioridades da Alemanha
Providenciar um efetivo aumento das capacidades militares europeias e um maior apoio dos outros EM's a operações em cursos (ex: Sahel)	Evolução de “pequenos passos concretos” e projetos de cooperação mais flexível
Diminuir a dependência da UE (e da França) em relação à NATO e às forças militares dos EUA	Manutenção de total compatibilidade com a NATO
Criação de uma PCSD baseada numa vanguarda de EM's mais ambiciosos em termos de capacidades e objetivos militares, que seja autónoma da NATO	Manutenção da unidade e coesão entre a totalidade da UE e em cooperação com a NATO, assumindo os compromissos necessários para o efeito (mesmo que tal resulte em iniciativas menos ambiciosas no âmbito da PCSD)

### **Parte III – A evolução das instituições e estruturas da PCSD sob liderança da França e Alemanha**

“A integração da defesa europeia através da PCSD sofreu um padrão de emergência, ascensão e paralisação durante os anos 90, 2000 e 2010, respectivamente” (Meijer e Wyss, 2018)

#### **3.1 - Operacionalização da PCSD e os seus primeiros sucessos e fracassos**

A PESD (antes de ser renomeada como PCSD), como declarado explicitamente na primeira Estratégia Europeia de Segurança publicada em 2003, não é um “exército europeu” concebido para a defesa territorial coletiva; ao contrário, é um instrumento para a diplomacia coercitiva por parte da UE coligada. A PESD, segundo o mesmo documento, deve “ser vista como a resposta dos estados membros da UE às incertezas da política de segurança dos EUA no contexto da unipolaridade global, não sendo responsável pela defesa territorial do continente europeu a cargo da NATO); do mesmo medo garantia-se que “o Corpo Europeu de Reação Rápida não é um exército europeu”.

Apesar de tudo, a publicação da Estratégia de Segurança Europeia e em especial uma união sem precedentes da França e da Alemanha face às tensões com as potências atlantistas e nomeadamente com Washington - como explorado na PARTE II - trouxeram consigo uma ambição renovada para a Política de Defesa da UE, pelo menos “no papel”, dando início ao que seria classificado como a Posteriormente começou o segundo estágio e a “idade de ouro” da Defesa Europeia. A UE institucionalizou a PESD, reforçou as suas capacidades militares, promoveu a interoperabilidade e integrou as aquisições no domínio da defesa, acordou na sua primeira missão de segurança europeia. (ESS) (Conselho Europeu, 2003) e lançou um certo número de apoios à paz e operações de gestão de crises (Krotz e Wright, 2018b). Em 2004, foi criada a Agência Europeia de Defesa (AED) para melhorar o desenvolvimento de capacidades e cooperação em armamentos.



Em meados dos anos 2000, o entusiasmo por tais desenvolvimentos levou alguns analistas a ir tão longe a ponto de enfatizar que a Europa se tornaria a próxima superpotência e desafiar a primazia dos EUA na política mundial. No entanto, no que diz respeito à criação de capacidade militares autónomas, os resultados seriam largamente desapontantes. A maioria dos “*Headline Goals*” e objetivos que foram sendo publicados sucessivamente desde os primeiros anos da PCSD nunca seriam atingidos (Eilstrup-Sangiovanni, 2014).

Ao nível dos “*Headline Goals*”, uma das poucas inovações ao nível da criação de capacidades militares que respondessem apenas à UE (mais concretamente, ao Conselho Europeu) foi a criação dos “*UE Battlegroups*”, baseados na contribuição de coligações de Estados-membros sob a liderança de uma “nação líder”, como as tropas e equipamentos a serem fornecidos pelos vários estados membros da UE. Os *Battlegroups* atingiram plena capacidade operacional em 1 de janeiro de 2007, mas até este sucesso foi questionável. Até hoje, nunca foram utilizados em combate. Não apenas pelo elevado custo da sua implementação, mas porque a PCSD não dispõe de um orçamento próprio para financiar missões com militares. Ao invés, a maioria dos custos de implantação recai diretamente sobre o(s) país(es) que fornecem os meios, o que diminui claramente o incentivo para qualquer Estado se submeter a um processo de decisão conjunto frequentemente moroso e lento. Deste modo, nas várias intervenções militares francesas desde então (seja na Líbia, Sahel ou Síria), a França iria empregar forças sob controlo largamente nacional; e quando colaborou com a Alemanha, como no Sahel, fê-lo de forma bilateral ao invés de usar um instrumento da PCSD.

### **Intervenções fora da Europa / falha na criação de efetivas capacidades militares europeias**

Menos de cinco anos após o início da PESD, em Março de 2003, as tropas da UE assumiram a missão da NATO na Bósnia e na Macedónia, marcando a primeira missão militar realizada sob a alçada da UE. Em junho daquele mesmo ano, tropas europeias embarcaram em uma missão no leste do Congo, a primeira missão militar da UE fora da Europa. (Krotz e Maher, 2011)

A PESD foi declarada operacional em Junho de 2003, tendo realizado cerca de 30 missões na década que se seguiu. Na década que se seguiu à sua operacionalização, a PESD/PCSD seria

responsável várias intervenções de “baixo grau”, em várias regiões do mundo, com forças da UE a contribuírem para a manutenção da paz, treino militar, aplicação da lei e assistência humanitária em lugares que vão desde a África Central, Balcãs e a Indonésia (Eilstrup-Sangiovanni, 2014).

Mas tem a PCSD de facto cumprido o objetivo Francês de ser uma verdadeira alternativa à NATO? A resposta tem de ser não, pois a maioria das missões da PCSD têm sido ligadas à estabilização após o conflito (não raras vezes após uma missão militar conduzida pela NATO). Além disso, em termos de número de efetivos, a dimensão média das missões tem sido tipicamente bastante baixa (Na **TABELA 4**, pode ser observada a reduzida dimensão das contribuições de cada um dos Estados da UE para algumas das missões sob a alçada da PCSD, com a França a ser naturalmente, de longe, o país com a mais elevada contribuição).

O primeiro destacamento militar da União em 2003, a operação Concordia na Antiga República Jugoslava da Macedónia (FYROM), envolveu apenas 428 tropas estacionadas durante oito meses. A maior missão até agora tem sido a operação de manutenção da paz na Bósnia (Althea), que foi lançada em dezembro de 2004 com uma força de mais de 7.000 pessoas. Para ambas as missões, a UE contou com os recursos e capacidades da NATO no âmbito do chamado acordo "Berlin Plus". Quando a UE teve de agir sozinha, “mal conseguiu mobilizar mais do que alguns milhares de tropas” (Eilstrup-Sangiovanni, 2014). Também na componente civil, os números são extremamente reduzidos, com uma média de menos de 300 funcionários por missão, durante a primeira década de operacionalidade da PESD/PCSD.

Além da dimensão das missões que a PCSD assumiu, o método de decisão sobre quais as missões a aprovar é problemático, tendo em conta a regra da unanimidade que permanece associada a todas as decisões da PCSD, até aos dias de hoje. Tal resulta frequentemente em compromissos de denominador mínimo, com mandatos extremamente rígidos e/ou durações extremamente limitada para os objetivos a serem cumpridos pelas forças (militares e/ou civis) enviadas.

Aquando de missões militares mais ambiciosas, como a EUFOR RD Congo e a EUFOR Chade / RCA, a sua eficácia foi questionadas; a maioria das potências europeias (todas menos a França), como ilustrado pela crise do Mali, não tem meios ou vontade para fazer a diferença

em operações militares lideradas pela UE. A maior missão da UE lançada sem recurso aos ativos da NATO, a EUFOR Chade, oferece um exemplo claro dos pontos fortes e fracos da PCSD. A missão foi proposta (sem surpresas...) pela França em maio de 2007 para estabilizar a fronteira do Chade com o Sudão e proteger os refugiados de Darfur.

Servindo como uma útil referência para as restantes missões da PCSD, a questão relevante para esta investigação é a de saber se a missão EUFOR Chade foi suficientemente robusta para promover os interesses europeus, e se - de uma perspetiva francesa - a PCSD serviu como um eficaz "multiplicador de forças". Isso claramente não aconteceu. O que a França "ganhou" ao seguir a rota da UE em vez de agir unilateralmente foi um atraso na ação e um processo que resultou em Paris a fornecer a maior parte do transporte aéreo tático, bem como 53% das tropas no terreno - 90% se o apoio direto prestado à EUFOR pela força francesa da Operação Epervier (nome de código da presença Francesa no Chade entre 1986 e 2014) for incluído! O resultado final, resumindo, foi uma força multilateral difícil de comandar, com um mandato severamente restrito. Ao mesmo tempo, o benefício político de agir através da UE foi corroído pela “perceção generalizada de que Paris estava apenas usando a PCSD para espalhar o custo de sua política para a África” (Eilstrup-Sangiovanni, 2014, p.94).

Ao contrário da NATO, não existe na PCSD um Estado que tenha uma tal superioridade em recursos militares, nem mesmo a França ou o Reino Unido. Na NATO, pelo simples facto de existir a presença norte-americana, fica eliminado o problema da suboptimalidade nos recursos disponível para as missões a que a aliança se propõe. Ao mesmo tempo, existe a “capacidade do Estado dominante (EUA) extrair ou pressionar cooperação por parte dos outros Estados” (Eilstrup-Sangiovanni, 2014, p.91).

Entre 2003 e 2013, segundo Eilstrup-Sangiovanni, “todos os países europeus forneceram um grande número de tropas para missões da NATO (p.97)”. De facto, as contribuições de tropas dos países da UE para a PCSD foram diminuídas pelas suas contribuições à NATO. Até mesmo a França, a maior defensora da autonomia europeia em relação à NATO, contribuiu consistentemente mais generosamente para as missões da NATO do que para os esforços liderados pela UE.

Apesar das intenções francesas, a NATO permanece como a organização que assegura a segurança territorial da Europa e ao mesmo tempo exerce dissuasão sobre potenciais ameaças. Tal facto significa que, no que diz respeito a eventuais meios militares que os estados da UE queiram disponibilizar, o incentivo maior é o de os utilizarem no âmbito da NATO. O caso dos Estados Bálticos e a ameaça Russa é emblemático: quase duas décadas depois da criação da PCSD, são forças da NATO e não da UE que asseguram a vigilância das fronteiras da Polónia e dos estados Bálticos com a Rússia – ou seja, as fronteiras da própria UE com a Rússia.

As promessas francesas serão sempre “ocas” enquanto a França não conseguir garantir a segurança dos outros EM’s da UE – quem garante tal segurança são, em última análise, os EUA e nenhum Estado europeu deverá em breve ter a menor capacidade de oferecer uma proteção militar da mesma dimensão. Por outro lado, apesar das repetidas declarações de intenção dos líderes políticos (nomeadamente da França e Alemanha, com o Reino Unido a ser o mais relutante dos Grandes Potências da UE) em criarem recursos/forças militares europeias e publicação de objetivos para essa mesma criação, a evolução da PCSD foi desde o começo bastante mais lenta do que a retórica política poderia indicar. Em suma, a conclusão de que a UE não conseguiu reduzir a enorme distância no poder militar em relação aos Estados Unidos é quase unânime entre os académicos. Entre as dificuldades são citadas, entre outras, a “falta de vontade política, o atraso nos investimentos em *hardware* militar, a dificuldade em chegar a acordo sobre metas estratégicas comuns” (Eilstrup-Sangiovanni, 2014, p.84).

### **Mudanças institucionais e a criação de novos mecanismos de cooperação militar com o Tratado de Lisboa**

O processo iniciado com o Tratado de Lisboa culminou no renomear da PESD em PCSD que entrou em vigor em 2009 e visava simplificar a estrutura europeia (não apenas da política de defesa) que surgira ao longo dos anos (Howorth, 2007). As mudanças institucionais no âmbito da Defesa, foram além da mudança de nome – ver na . Foi Introduzida uma cláusula de defesa mútua entre os Estados-Membros; criado o conceito da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO); institucionalizado o cargo de Alto Representante da União para os

Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, com assento na Comissão Europeia, que substituiu com poderes e visibilidade acrescida os cargos anteriores de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum e o Comissário Europeu para as Relações Externas. Este novo cargo passou a liderar um secretariado criado pela primeira vez para a área da política externa, o Serviço de Ação Externa, que integrou os já criados Comité Militar (EUMC) e o Estado-Maior Militar (EMUE).

Ainda ao nível institucional, o tratado pela primeira vez previu a possibilidade de serem tomadas decisões por maioria qualificada no Conselho Europeu em relação a certas decisões relativas à PCSD, uma decisão que só pode ter sido tomada com a aprovação (e possivelmente por proposta) da França e Alemanha: anteriormente, todas as decisões relativas à Política de defesa e segurança da UE tinham de ser tomadas por unanimidade. O tratado também levou à dissolução da UEO em 2011.

No entanto, apesar de um melhor funcionamento organizacional da PCSD, uma terceira fase, marcada pela desilusão, instalar-se-ia deste então, pondo fim à "idade de ouro" da PCSD

### **3.2 - Uma "década de crises" leva a maiores dificuldades no funcionamento do Eixo Franco-Alemão e um "arrefecimento" na Política da defesa da UE**

O rápido desenvolvimento das estruturas de gestão de crises da UE começou em 2003 mas este "*boom* nas atividades europeias de defesa e gestão de crises chegou ao fim em 2008" (Lehne, 2012). Desde então, poucas novas missões foram lançadas e, em termos de desenvolvimento institucional, o processo foi interrompido. As medidas ambiciosas do Tratado de Lisboa continuam por implementar, em particular a criação do conceito de cooperação estruturada permanente em matéria de segurança militar entre os estados mais militarmente capazes. Esta desaceleração geral da PCSD deve-se a um conjunto de crises que surgiram, de forma sucessiva, na última década, com destaque para a "Grande Recessão" que começou em 2008 e causou uma crise financeira e económica (a que se seguiriam as crises dos refugiados e na Crimeia), que poria em causa a continuidade do Euro e portanto da própria UE. Esta crise "não só absorveu a maior parte da atenção da liderança da UE, mas também diminuiu consideravelmente os recursos disponíveis" (Eilstrup-Sangiovanni, 2014), em conjunto com a continuação dos elevados custos das missões de muitos EM's no âmbito da NATO, nomeadamente no Afeganistão.

Mas os problemas não foram apenas de ordem financeira. A crise do Euro pôs em causa os fundamentos da união do Eixo Franco-Alemão, com os dois Estados a divergirem sobre a solução para a crise financeira, o que causou um progressivo afastamento entre Merkel e os presidentes franceses Sarkozy e, especialmente, Hollande, eleito em grande medida devido às suas promessas de combater a austeridade promovida pela Alemanha como solução para os desequilíbrios financeiro na UE.

Enquanto a UE, em 2008, tinha conseguido adotar uma posição comum em resposta à guerra de seis dias entre a Rússia e a Geórgia em agosto de 2008, incluindo o envio de uma missão da UE à Geórgia para monitorar a promessa russa de retirada de tropas da Geórgia, (Krotz e Maher, 2011), o desacordo foi total no que fazer em relação à Líbia, que acabou por ser alvo de intervenção militar Franco-Britânica (com apoio norte-americano), com a Alemanha a abster-se ao lado da China e Rússia na votação no Conselho de Segurança da ONU sobre tal intervenção. A PCSD, devido a tais divisões, foi mais uma vez totalmente

marginalizada num conflito na sua vizinhança. Poucos anos depois, a Alemanha voltou a pouco fazer para contrariar as críticas do que alguns chamam de "falta de visão" - desde há muito em Washington, e cada vez mais em França – no que diz respeito à sua relutância em tomar parte em intervenções militares com os seus aliados: após breve debate, descartou o envolvimento das suas forças na Síria (Munich Security Report, 2019), o que naturalmente impediu qualquer missão no âmbito da PCSD (que à partida, já seria sempre improvável de acontecer, dada a escassez de meios europeus).

Durante esta década, os governos europeus tiveram de lidar com um cenário de segurança bastante mais complexo do que em qualquer altura desde o fim da Guerra Fria. Especialmente relevante seria, como sempre, a resposta dada pelas Grandes Potências da UE e nomeadamente no seio do Eixo Franco-Alemão. Citando Meijer e Wyss (2018), "enquanto a França pressionou menos e o Reino Unido resistiu mais, a Alemanha manteve sua postura tradicional de passividade construtiva." Neste campo, Berlim continuou a privilegiar a sua política de alianças. Por exemplo, juntamente com os seus colegas franceses e polacos, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão Guido Westerwelle enviou uma carta ao Alto Representante (apelidada de "Iniciativa Weimar") em Dezembro de 2010, com a proposta de que a cooperação UE-NATO fosse reforçada, a capacidade da PCSD de planear e conduzir operações "aprimorada", através do reforço da cooperação no desenvolvimento das capacidades militares da UE.

No entanto, destas intenções quase nada passaria à prática. Do ponto de vista da França e Alemanha, é visível uma cada vez menor prioridade atribuída à criação e um exército europeu, apesar de ocasionais declarações governamentais nesse sentido, sem qualquer concretização prática. Com a sucessão de crises que se estenderam e as consequentes tensões no seio da UE e em particular do Eixo Franco-Alemão, é difícil de prever uma alteração efetiva no panorama europeu de defesa comum. Malogradas todas as declarações e intenções, a NATO permanece a âncora que garante a defesa do continente, dentro e fora do espaço Europeu.

**"Vocação Europeia" da França e Alemanha em queda resulta na paragem do progresso na PCSD**

Apesar do significativo desenvolvimento institucional, o alcance político e militar da PCSD permanece limitado e dificultado pela divergência de interesses nacionais (Major e Mölling, 2013; Simón, 2017). Embora as preocupações e prioridades de segurança nacional sempre tenham prevalecido sobre a integração da defesa europeia, a Europa testemunhou recentemente uma tendência para a renacionalização da política de defesa, com um foco renovado na defesa territorial e as capacidades de defesa nacional e um entusiasmo cada vez menor pela integração da defesa europeia (Meijer e Wyss, 2018).

Esta tendência geral para a renacionalização das forças armadas nacionais também se verificou, naturalmente, no caso da França e da Alemanha, contribuindo para reduzir a ênfase na PCSD na defesa e segurança europeias e um retorno à cooperação bilateral e à NATO, dependendo dos países em questão. No caso francês, a sua resposta ao progressivo afastamento nos objetivos políticos da França e Alemanha para a UE foi procurado através do já referido retorno ao comando militar da NATO mas também através do acordo Franco-Britânico de 2010 (tratados *Lancaster House*) apelidado humoristicamente de “*Entente Frugale*” – pela sua motivação ser ostensivamente um *pooling* de recursos por parte dos dois Estados com maiores responsabilidades e gastos militares na Europa, que sofreram fortemente com a crise económica que assola a Europa.

A Alemanha, por sua vez, dadas as restrições financeiras no auge da crise do Euro, regressou ao enfoque na NATO como o principal campo de cooperação na área da defesa, não se mostrou interessada em investir mais na defesa europeia e no aprofundamento das capacidades da PCSD. Mais importante ainda, como demonstrou a abstenção no caso operação na Líbia mostrou, a aversão da Alemanha ao uso da força militar continua a ser um fator importante. De fato, é improvável que a atual liderança alemã participe em compromissos que levem a novas intervenções militares fora da Europa, do tipo das quais a França continua a assumir - nomeadamente no continente Africano. Esta aversão tem consequências na continuidade de baixos investimentos nas forças armadas alemãs: um relatório oficial do Comissário Militar no parlamento alemão, citado pela Deutsche Welle (2018), afirmou que menos de 50% dos principais sistemas de armas das forças armadas alemãs estavam prontos para intervenções ou mesmo para treinos das forças militares do país.



A preferência automática alemã por uma postura de “mais Europa” foi durante décadas característica da sua política desde o início da República Federal, expressa principalmente através do Eixo Franco-Alemão. Os anos de crise puseram tal preferência em causa e relembaram a importância do acordo entre os dois Estados: sem a vontade da Alemanha, os objetivos Franceses de uma defesa cada vez mais europeia nunca podem passar do papel. Deste modo, e devido à persistência de interesses e perceções nacionais divergentes, agravadas em tempo de crise, uma defesa europeia verdadeiramente integrada ainda não se concretizou e “a maioria dos Estados-Membros partilham uma desilusão crescente em relação à PCSD” (Menon, 2011, p. 88). Esta tendência foi reforçada no rescaldo da intervenção de 2011 na Líbia, realizada no âmbito de um quadro da NATO e não da PCSD (Howorth, 2007: p. 137-142). Nas palavras duras de Adrian Hyde-Price, “apesar dos progressos realizados na institucionalização do PCSD, a eficácia militar e o desempenho operacional das missões da UE tem sido decepcionantemente pobre”; estas missões são quase sempre de ajuda “humanitária de pequena escala, operações de treinamento e estado de direito em um ambiente amplamente benigno e consensual. [...] A produção militar da PCSD foi, portanto, muito baixa”. Isso leva mesmo o académico a perguntar se os debates dos especialistas em torno da PCSD não serão “muito barulho por nada” (2018, p 400).

Embora os dois países estejam presentes, em colaboração direta, na zona do Sahel, o debate público em França continua a ser marcada pela convicção de que a França está a “pagar o preço do sangue” pela Europa. Em contrapartida, na Alemanha, “as suspeitas são as de que a França está a usar os recursos dos seus parceiros da UE no sentido de alcançar os seus próprios interesses em África são difíceis de superar” (Munich Security Report, 2019, p.20).

O caso mais emblemático do falhanço da PCSD foi a ausência de resposta à já referida crise na Líbia. No início do conflito, Paris considerou, brevemente, utilizar a PCSD como base para a intervenção, o que faria algum sentido tendo em conta a relevância do país no contexto da vizinhança sul da UE. Tendo em vista as objeções alemãs, em adição à relutância britânica e americana, a NATO foi escolhida. Os esforços da França para assegurar que a UE também teria um papel levaram à decisão de tentar, ao menos, lançar uma operação da UE que apoiaria a prestação de assistência humanitária após o conflito. Essa operação, no entanto, também não seria concretizada... No fim, apenas uma minoria de parceiros da NATO

participou na operação. As lições foram nefastas: se esta configuração se tornar um modelo para operações futuras, as missões “europeias” poderiam passar a ser sempre realizada num quadro da NATO e algumas das razões subjacentes à própria existência da PCSD seriam postas em causa. Paris parecia ter percebido finalmente que não poderia contar, quando chegasse a hora da verdade, com o seu longamente acarinhado projeto de defesa europeia, devido em grande medida à menor prioridade alemã de usar a PCSD como um instrumento autónomo, que é por sua vez decorrente dos diferentes interesses nacionais dos dois Estados.

## **Parte IV - Rumo a um exército Europeu? Divisões Franco-Alemãs na definição da Defesa Europeia no mundo de Trump e de rivalidades entre “Grandes Potências”**

“A Europa tem de tomar o seu destino nas suas mãos”.

Angela Merkel, Chanceler da Alemanha, 2017

### **4.1 – Um novo impulso para a PCSD após 2016**

Se as crises que assolaram a Europa a partir de 2008, nomeadamente a nível financeiro, tiveram, como visto na PARTE III, um efeito de quase total paralisação da PCSD, três acontecimentos ocorridos desde 2016 têm vindo a dar um novo impulso à Política de Defesa e Segurança da UE:

a) O Brexit levou, ao contrário de muitas previsões, a um aumento do sentimento europeísta em muitos dos governos europeus, ao perceberem as consequências nefastas que uma potencial saída da UE poderá implicar; adicionalmente provocou a saída anunciada da Grande Potência da UE desde sempre mais relutante em relação à visão francesa de uma defesa europeia autónoma em relação à NATO, podendo por tal razão ser um impulso ao futuro desenvolvimento da defesa europeia, tendo em conta que a “aprofundação da PCSD era algo em que Londres era notoriamente relutante” (Munich Security Report, 2019, p.24).

Segundo Zandee (2016), “o voto britânico (...) pode abrir as portas para um verdadeiro fortalecimento da PCSD (...) sem a posição de bloqueio de Londres. Por outro lado, interesses divergentes em matéria de segurança - em particular entre os Estados-Membros “orientais” e “meridionais” - poderão dificultar progressos” futuros.

b) No fim do mesmo ano, Trump foi eleito presidente dos EUA e a sua retórica colocou desde cedo em causa a NATO de uma forma sem precedentes que chocou muitos líderes europeus: uma semana após o primeiro G7 e cimeira da NATO com participação de Trump, a pragmática chanceler Merkel, tradicionalmente avessa a grandes proclamações, declarou que “era tempo da Europa tomar o seu destino nas suas mãos”.

c) Em 2017, sob a ameaça mais real do que nunca da eleição da altamente eurocética Marine le Pen, Emmanuel Macron foi eleito presidente da França com o mandato mais pró-europeísta de sempre na Quinta República Francesa. No seu plano para o "renascimento" da UE, o reforço da PCSD era uma das prioridades, com Macron a referir-se, igualmente, ao objetivo de criar um "exército europeu".

Um renascimento do Eixo Franco-Alemão? Talvez, mas como o autor analisará de seguida, os interesses dos dois Estados quanto ao futuro da Defesa Europeia continuam divergentes. Ainda assim, após anos de divergências em intervenções militares fora da Europa (com Paris a ficar crescentemente frustrada com a falta de colaboração da Alemanha), em julho de 2017 os dois países “concordaram com uma agenda bilateral ambiciosa sobre capacidades, operações e a ‘Aliança para o Sahel’” (Bundesregierung, 2017). A cooperação no Sahel, no papel, deverá ser a combinação perfeita das forças francesa (militar) e alemã (civil) e confirmará, num terreno difícil, o renascer de um forte eixo Franco-Alemão para a área da defesa e segurança.

O documento que veio em 2016 renovar a Estratégia Europeia de Segurança de 2003 reflete este renascimento da PCSD, sendo "duplamente global, em termos geográficos e temáticos" (Zandee, 2016). Sem surpresas, o documento é consistente com os respetivos espaços geopolíticos prioritários da França e da Alemanha: a vizinhança europeia - ao leste (prioridade alemã) e a sul (prioridade francesa) - são declarados como a área de atuação prioritária da PCSD. Foram várias as iniciativas operacionalizadas desde a aprovação da Estratégia de 2016:

- Cooperação Estruturada Permanente (PESCO; 2017)
- Fundo Europeu de Defesa (2017)
- Planeamento Militar e Capacidade de Conduta (2017), que faz parte do Corpo Militar do Serviço de Ação Externa e constitui a primeira sede operacional permanente da UE, uma ambição francesa de longa data.
- Revisão Anual Coordenada de Defesa (2019)

Desta vez, portanto, as ambições passaram à prática, confirmando de novo uma das teses desta investigação: quando a França e a Alemanha estão de acordo, a política de defesa da UE avança.

Apesar de em muitos aspetos o documento representar um típico compromisso da UE de “denominador comum”, a maior ambição francesa não deixa de estar representada. Um dos conceitos que define o documento é tipicamente francês, o da “autonomia estratégica”; um conceito que seria referido várias vezes no Livro Branco Francês de 2017, mas não no Alemão de 2016.

No documento da UE, esta compromete-se a alcançar essa “autonomia estratégica”. Adicionalmente, é referido um “pragmatismo baseado em princípios” que direciona a implementação da estratégia, mas mais uma vez sem a definir detalhadamente. Numa avaliação da Estratégia Global da UE publicada em 2016, Bendiek (2016) é crítico quanto à ambiguidade de “cooperação de defesa” proposta para a PCSD, “sem uma descrição convincente de como essa grande ambição deve ser alcançada sob condições de escassez de recursos, discórdia estratégica entre os estados membros e adesão contínua ao compromisso do consenso na tomada de decisões”, que não raras vezes bloqueia as maiores ambições para a PCSD.

O documento procura equilibrar esta “autonomia estratégica” com o reiterar da importância da NATO para a defesa Europa, num compromisso com as posições dos numerosos estados-membros de cariz “atlantista” e porventura mais cétricos em relação às iniciativas francesas (nomeadamente os países da Leste). Deste modo o documento, refere o objetivo de “aprofundar o laço transatlântico”; assegura ainda que a NATO permanece “o quadro primário para a maioria (note-se a expressão usada...) dos Estados-Membros, cujo planeamento defensivo e desenvolvimento de capacidades militares são conduzidos “em total coerência com o processo de planeamento de defesa da NATO”.

## 4.2 - Avanços na PCSD à Francesa ou à Alemã?

Um exame atento das abordagens francesa e alemã à defesa e segurança, mesmo após o impulso pós-2016, revela "que as diferenças estruturais não desapareceram, nomeadamente no que diz respeito às três dimensões do atual debate sobre segurança na Europa, como definidas por Kunz (2018): a dimensão Leste vs. Sul; a definição do nível certo de ambição para a PCSD; a questão de saber se a Europa precisa de um plano B para sua defesa em tempos de um elo transatlântico cada vez mais enfraquecido". O "Munich Security Report" de 2019 também se refere às diferenças franco-alemãs: "Modelos contrastantes da cooperação europeia em defesa também ilustram diferentes mentalidades: para os franceses, a integração da defesa europeia é um meio de reforçar seu poder militar. Para os alemães, reforçar o poder militar é o meio e melhorar a integração europeia é o fim" (p.20).

Talvez a mais fundamental dessas diferenças seja a sensação de urgência sentida em Paris e Berlim quando se trata de defesa. Nos dois países, a ideia de que o ambiente estratégico da Europa está deteriorado é quase unânime. Mas para a grande maioria da população e da classe política alemã, a defesa continua sendo um "nice-to-have", enquanto é sem dúvida um "must-have" na França, independente dos governos. Os orçamentos de defesa respetivos são claros: a França, após anos de fraco crescimento económico, pretende fazer um esforço para alcançar o objetivo de 2%. A Alemanha, que beneficia hoje de um *superavit* orçamentário sem precedentes, apenas planeia atingir 1,5% do PIB até 2024, apesar das enormes deficiências no pessoal e equipamentos da *Bundeswehr* e das repetidas pressões de Washington e outros parceiros da NATO. Em particular, os social-democratas alemães são críticos quanto a aumentar os gastos com a Defesa, alertando para o que consideram ser uma "espiral de armamento".

### PCSD à Alemã (PESCO) VS. PCSD à Francesa (EI2)

Mesmo não sendo suficiente o acordo entre Paris e Berlim numa futura UE a 27, este permanece essencial; a questão mais importante para o futuro da PCSD deverá ser qual das conceções opostas para a defesa europeia do futuro irá dominar: iremos ter PCSD à Francesa ou à Alemã?

Desde a eleição de Macron, a França e a Alemanha repetem as propostas de criação um "exército europeu", mas ainda persistem ideias diferentes sobre o que isso – e o conceito de "mais Europa" em geral - significaria na prática. Tendo a França no passado, como analisado ao longo desta investigação, visto as suas propostas para a PCSD tantas vezes não correspondidas por parte da Alemanha, "Paris ainda não tem o parceiro que esperava (em Berlim) e está a ficar cada vez mais despontada (e) parece cada vez mais frustrada com a distância entre as palavras e as ações de Berlim" (Munich Security Report, 2019, p.20).

A grande questão de fundo que distingue as duas conceções é a preferência da Alemanha por desenvolvimentos baseados na UE, e numa abordagem que não exclua nenhum dos 27 estados-membros, o que necessariamente leva a acordo de "denominador comum", como em muitas das passadas missões da PCSD. Esta preferência contrasta com uma abordagem pragmática de Paris, que vê a UE como apenas uma estrutura que pode ajudar a um aumento da autonomia da defesa europeia, mas que não tem necessariamente de unir todos os 27 estados.

A PESCO foi um mecanismo tornado possível no âmbito do conceito de Cooperação Reforçada ou *Enhanced cooperation* (em que um mínimo de 9 estados-membros decidem reforçar a cooperação ou harmonização numa determinada área), introduzido pelo Tratado de Lisboa. No âmbito da Defesa, a PESCO foi criada com apoio do governo alemão (Major e Mölling, 2018) e institucionalizada em 2017: Em setembro de 2017, foi feito um acordo entre os ministros dos Negócios Estrangeiros da UE para avançar com a PESCO com 10 projetos iniciais. O acordo foi assinado em 13 de novembro por 23 dos 28 estados membros. A Irlanda e Portugal notificaram a Alta Representante e o Conselho da União Europeia da sua vontade de aderir à PESCO em 7 de dezembro de 2017 e a PESCO foi ativada por 25 Estados em 11 de dezembro de 2017 com a aprovação de uma decisão do Conselho. A Dinamarca não participou, uma vez que optou por não participar na Política Comum de Segurança e Defesa, bem como Malta. O principal ausente da PESCO foi, naturalmente, o Reino Unido, que deverá sair da UE em 2019.

A descrição de Major e Mölling (2018) confirma a visão do autor desta investigação: "Por causa do *lobbying* alemão, a PESCO transformou-se num esforço político inclusivo (e burocrático devido aos) procedimentos e instituições típicos da UE que permitiram a

participação de todos os estados da UE, em vez de um exercício focado no (aumento das) capacidades" ao nível da defesa. Segundo os mesmos autores, "A França preferia o oposto: um clube exclusivo dos Estados realmente capazes e dispostos a contribuir com forças para as operações". "Dececionada com uma PESCO germanizada, Paris está agora a moldar a sua Iniciativa de Intervenção Europeia (EI2) fora da UE" - o que comporta a inclusão futura do Reino Unido, que mesmo sendo uma potência "atlantista", pode contribuir com recursos militares só ao alcançar da França nos restantes países da UE.

Ao contrário da Alemanha, a França percebeu a necessidade de desenvolver uma cooperação multilateral com os países europeus mais ambiciosos em termos de capacidades militares e vontade política de intervirem militarmente quando necessário – à sua semelhança. Esta cooperação foi proposta num esquema de *"bottom-up"* e foi introduzida como a "Iniciativa Europeia de Intervenção (EI2)". Segundo o documento que anunciou o seu lançamento (após ter a ideia ter sido lançada durante um discurso do Presidente Macron em 2017 sobre o futuro da UE), o EI2 é "uma reunião de nações europeias dispostas e capazes para promover sua interoperabilidade militar e capacidade de conduzir intervenções" e faz parte do esforço perene da França em melhorar a autonomia estratégica da Europa. De acordo com Pannier (2018), "o projeto deriva de uma dupla avaliação: que a Europa precisa melhorar urgentemente a sua coordenação nas crises internacionais e a interoperabilidade das suas forças" e, adicionalmente, que os países mais propensos a mobilizar forças ao lado da França "podem ou não ser membros da PCSD ou da NATO", uma provável referência ao Reino Unido.

Segundo o livro branco francês de 2017, a EI2 pretende juntar a França parceiros "com capacidades militares e a vontade política de participar", ou seja, excluindo implicitamente a maior parte dos 27 EM's da UE... O documento refere ainda que esta iniciativa "complementará assim as relações bilaterais de defesa estrutural com Alemanha e Reino Unido (...e ) ajudará a desenvolver uma cultura estratégica compartilhada pelos europeus (...) No início da próxima década, o objetivo é que os europeus tenham um corpo de doutrina comum, a capacidade de trabalhar juntos de maneira confiável".

A visão "expansiva" da França poderá causar renovados problema no Eixo Franco-Alemão. A Alemanha é atualmente membro do EI2, mas Berlim teme que o projeto crie conflito ou



redundância com as iniciativas da própria União Europeia para aprofundar a cooperação militar, principalmente a já referida Cooperação Estruturada Permanente (PESCO). A Alemanha também está preocupada com a participação de um futuro país não pertencente à UE, o Reino Unido, e o fato de que apenas um terço dos Estados membros da UE são atualmente membros, já que Berlim preferiria um consenso mais amplo no nível do bloco. Finalmente, a Alemanha teme que o EI2 possa forçá-lo a tornar-se mais ativo em operações militares no exterior, o que é sempre uma questão controversa para o país.

O resultado final das iniciativas francesas e alemãs é que os europeus se deparam com duas opções concorrentes: cooperar dentro da UE ou fora dela. Se tudo correr bem, todos os formatos serão reforçados mutuamente. Mas tal não é certo...

A EI2 é desde o início ambiciosa no que diz respeito à constituição de capacidade de defesa europeias e parece assemelhar-se a um embrião de um “Exército Europeu”. De acordo com um artigo na *Stratfor* (website de análise geopolítica) “Paris teme que a PESCO, que envolve a maioria dos países da UE, seja burocrática demais e modesta demais em comparação com a EI2” (2018, p.2). A França também argumenta que a EI2 complementa e reforça a NATO, um argumento apoiado pelos membros do Reino Unido, que é cético quanto a quaisquer iniciativas que entrem em conflito com a NATO. Previsivelmente, a solução encontrada foi um típico compromisso franco-alemão que adia para depois as decisões fundamentais: incluir a EI2 no seio da PESCO. Segue-se o resumo do autor sobre as várias diferenças entre as duas conceções:

### QUADRO-RESUMO 3 – PESCO versus EI2

	PESCO (UE menos Reino Unido e Dinamarca)	EI2 (10 Estados, incluindo Reino Unido)
<b>Prioridades</b>	Integração pensada para todos os EM's da UE, independentemente das suas capacidades, prioridades e orçamentos militares	Foco na criação e manutenção de efetivas capacidades e meios militares
<b>Consequências</b>	Cooperação de tipo flexível, de acordo com o tipo de projeto em causa	Defesa comum com uma direção e estratégia mais centralizada
	Ambições diluídas para uma defesa europeia verdadeira autónoma "à francesa"	Só para Estados “Mais ambiciosos”

## CONCLUSÃO

Nesta investigação, o autor propôs-se a validar três hipóteses principais. Em jeito de conclusão, podemos concluir que as três hipóteses foram validadas ao longo do trabalho:

1 – Ao longo dos vários capítulos, foi observável a primazia dos interesses nacionais em relação aos interesses europeus, e nomeadamente a primazia dos interesses Franceses e Alemães: os avanços na PCSD apenas existem se forem no interesse da França e da Alemanha.

2 - Os avanços da PCSD encontram-se fortemente condicionados pela existência da NATO e pelas potências atlantistas, nomeadamente os EUA, superpotência dominante na aliança transatlântica e, como visto, sempre suspeita em relação a propostas (tipicamente francesas) de criação de uma maior autonomia da política de defesa da UE em relação à NATO.

3 - A PCSD ainda não evoluiu rumo a um verdadeiro exército europeu porque ainda não se deu uma convergência dos interesses nacionais franceses e alemães nesse sentido. Como visto na PARTE III, os sinais mais recentes aparentam se positivos, mas a recente retórica de criação de um “exército europeu” ainda carece de meios, estruturas e instituições que a possam pôr em prática, uma situação que dificilmente deverá ser alterada num futuro próximo.

E quanto ao futuro, que conclusões?

O autor considera que a UE, e nomeadamente a França e a Alemanha, têm duas decisões a enfrentar em relação ao futuro da sua Política de Defesa Europeia:

a) Em relação às suas ambições: "Os governos europeus de hoje enfrentam uma decisão semelhante à que os Estados Unidos enfrentaram na década de 1940: aumentar os seus meios estratégicos para corresponder às suas metas coletivas política externa ou reduzir as suas ambições para as adequar às suas capacidades limitadas" (Krotz e Maher, 2011, p.573);

O autor desta investigação considera que improvável que a UE consiga evitar essa questão indefinidamente. A UE, nomeadamente a Alemanha, terá de aceitar que um papel cada vez

mais importante a nível mundial implica potencialmente custos e riscos dolorosos, tendo de determinar quais podem ser toleráveis e inaceitáveis. Um dos desenvolvimentos mais positivos na PCSD é que finalmente começa a ser debatida qual deve ser a estratégia europeia, ao invés de considerar apenas 27 estratégias nacionais. O facto de algumas das ambições exposta na Estratégia Global de 2016 terem sido transpostas em iniciativas concretas nos anos seguintes foi um passo importante, tornado possível por um reavivar do Eixo Franco-Alemão e um afastamento em relação às potências atlantistas – o Reino Unido por causa da decisão a favor do Brexit e os EUA após a eleição de Trump.

b) Em relação à relação a estabelecer no futuro entre a política de defesa e segurança da UE e a NATO.

A liderança norte-americana dentro da NATO reflete um *trade-off* entre segurança e autonomia, que levou Washington a aceitar cobrir a maior parte dos custos e recursos militares em troca de poder orientar a política geral no seio da aliança transatlântica. A França há muito que se sente desconfortável com este *trade-off*, enquanto a Alemanha o tem largamente aceite, com exceção de momentos pontuais como durante o ano de 2003. No entanto, o desconforto com o novo unilateralismo (“America First” e o desvalorizar da NATO por Trump) têm levado, como visto na PARTE IV, a sucessivas declarações públicas de líderes alemães a favor de uma defesa europeia mais autónoma; aproximando-se, no fundo, da visão francesa. Se a França e a Alemanha convencerem o resto dos membros da UE de que concluírem que devem reforçar sua própria capacidade de defesa a fim de obter maior autonomia em relação a Washington, a evolução da PCSD pode acelerar-se significativamente a médio prazo. O maior teste, como sempre, será o de os Estados-membros da UE estarem disposto a aceitar um aumento dos custos com o orçamento da defesa, uma escolha que muitos países da UE, a começar pela Alemanha, parecem continuar bastante relutantes em tomar.

## BIBLIOGRAFIA

- Algieri, Franco et al (2006) – “Germany and PESD” in “The Big 3 and PESD”. *Bertelsmann Stiftung: European Foreign and Security Policy – No.5*
- Amado, Luís (2015) – “Europe’s Geopolitical Fault Lines”. *Horizons, Summer 2015, No.4*
- Arteaga, Félix (2017) – “European defence between the Global Strategy and its implementation”. *Real Instituto Elcano. Working paper 4/2017*
- Bassin, Mark (2003) - “Between Realism and the “New Right”: Geopolitics in Germany in the 1990s”. *Transactions of the Institute of British Geographers, Vol. 28, No. 3 (Sep., 2003), 350-366.*
- Bendiek, Annegret (2016) – “The Global Strategy for the UE’s Foreign and Security Policy”. *Stiftung und Wissenschaft Politik. SWP Comments 38. August 2016*
- Blouet, Brian W. (2005) - Halford Mackinder and the Pivotal Heartland em *Global Geostrategy: Mackinder and the defense of the West*. New York: Frank Cass.
- Bowen, John e Petersen, Roger (1999) – *Critical Comparisons in Politics and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braw, Elisabeth (2017) – “Germany Is Quietly Building a European Army Under Its Command”. *Foreign Policy*. Disponível em <https://foreignpolicy.com/2017/05/22/germany-is-quietly-building-a-european-army-under-its-command/> . Acesso a 20/11/2018
- Brenner, M.J. (2002) – *Europe’s New Security Vocation*. Washington D.C.: National Defense University, Institute for National Strategic Studies.
- Brenner, M.J. (2003) – “The CFSP Factor. A Comparison of United States and French Strategies”. *Cooperation and Conflict 38(3), pp. 187-209*
- Brok, Elmar (2008) – “Parliamentary Control over European Security Policy” in *The UE and Security Sector Reform*. Geneva: Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
- Bryan, Victoria (2018) – “Airbus, Dassault to team up for new fighter jet project”. *Reuters*. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-germany-airshow-airbus-dassault-avi/airbus-dassault-to-team-up-for-new-fighter-jet-project-idUSKBN1HW14U>. Acesso a 03/03/2019.
- Bryman, Alan (2007) – “Barrier to Integrating Quantitative and Qualitative Research”. *Journal of Mixed Methods Research, Vol.1, No.1 (Jan.,2007), 8-22.*

- Brzezinski, Zbigniew (1997) - *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- Bundespräsidialamt (2014) - 'Germany's Role in the World: Reflections on Responsibility, Norms, and Alliances', Speech by Federal President Joachim Gauck at the Opening of the Munich Security Conference, 31 January 2014, Munich: [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz-Englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz-Englisch.pdf?__blob=publicationFile). Accessed 7 December 2018
- Carr, E.H. (2001) - *The Twenty Years' Crisis: An Introduction to the Study of International Relations*. New York: Palgrave
- Chirac, J. (2000,) - "Our Europe". *European Essay No.9*.
- Cravinho, João Gomes (2002) – *Visões do Mundo*. Lisboa: ISCSP-UTL
- Crombois, Jean F. (2010). "UE Crisis Management and PESD Operations in the Eastern Neighbourhood" in *Multilateral Security and PESD Operations*. Farnham: Ashgate Publishing
- CRS, 2006a. - *Report for Congress. "NATO and the European Union"*. Disponível em <http://fpc.state.gov>. Data de acesso: 14 de Maio de 2016
- CRS, 2006b.- *"The United States and Europe: Current Issues"*, Disponível em <http://fpc.state.gov>. Data de acesso: 14 de Maio de 2016
- Darrell, Driver, Major, USA (2010) – "The European Union and the Comprehensive Civil-Military Approach in Euro-Atlantic Security: Matching Reality to Rhetoric". *Strategic Studies Quarterly. Fall 2010*
- Denzin, Norman K. et al (1998) – *The Landscape of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage
- Deschaux-Beaume, Delphine (2009) – "French and German officers regarding PESD: Same profession, different practices and representations?". *10<sup>th</sup> ERGOMAS Conference, Stockholm, 22-26 June 2009*
- Desmond, Dinan ed. (2014) - *Origins and Evolution of the European Union. Second Edition*. Oxford: University Press

- Deutsche Well, 2018 – “Germany's lack of military readiness 'dramatic,' says Bundeswehr commissioner”. Disponível em <https://www.dw.com/en/germanys-lack-of-military-readiness-dramatic-says-bundeswehr-commissioner/a-42663215>. Acesso em 22/06/2019
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette (2014) – “Europe’s Defence Dilemma”. *The International Spectator*, Vol. 49, No.2, June 2014, pp. 83-116
- Espírito Santo, Paula do (2008) – *Estudos de Comunicação Política - a mensagem na campanha e pós-campanha eleitoral nas eleições presidenciais*. Lisboa: ISCSP-ULT.
- Espírito Santo, Paula do (2010) – *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais*. Lisboa: Sílabo
- Farkas, Beáta (2018) – “What can institutional analysis say about capitalism in Central and Eastern Europe? Results and limitations”. *International Journal of Management and Economics*. Volume 54: Issue 4, pp. 283-290
- Fernandes, António J. (1995) - *Métodos e regras para elaboração de trabalhos académicos e científicos*. Porto: Porto Editora
- Foddy, William (1996) – *Como Perguntar: Teoria e Prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários*. Oeiras: Celta.
- Friedman, George (2015) – *Focos de tensão: A crise emergente na Europa*. Alfrangide: Dom Quixote
- Gerring, John (2001) – *Social Science Methodology: A Criterial Framework*.
- Grassel, Gustav (2018) – “Germany’s defence commitments: nothing but paper tigers?”. Disponível em [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_germanys\\_defence\\_commitments\\_nothing\\_but\\_paper\\_tigers](https://www.ecfr.eu/article/commentary_germanys_defence_commitments_nothing_but_paper_tigers). Acesso em 30/05/2019.
- Gray, S. Colin (1988) – “Geopolitics and Strategic Culture” em *The Geopolitics of the Super Power*. Lexington: University Press of Kentucky
- Hacke, Christian (2018) - "Why Germany Should Get the Bomb". Disponível em <https://nationalinterest.org/feature/why-germany-should-get-bomb-28377?page=0%2C1>. Acesso a 10/06/2019.
- Handl, Vladimir e Paterson, William E. (2013) – “The continuing relevance of Germany’s engine for CEE and the UE”. *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 46 (2013), pp.315-326

- Howorth, Jolyon (2007) - Security and Defence Policy in the European Union (The European Union Series).
- Hyde-Price, Adrian (2006) – “‘Normative’ power Europe: a realist critique”. *Journal of European Public Policy*. Volume 13, Issue 2, pp. 217-234
- Iordan, Cristian (2013) – “The Transatlantic Relation in Times of Multipolarity: European Security Implications”. *Connections*, Vol. 13, No. 1 (Winter 2013), pp. 13-40
- Iossov, Plamen (2014) – “Cross-Border Production Chains and Business Cycle Co-Movement between Central and Eastern European Countries and Euro Area Member States”. *Working Paper Series NO 1628 / January 2014*
- Janning, Josef (1996) – “A German Europe-A European Germany? On the Debate over Germany’s Foreign Policy”. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 72, No. 1 (Jan., 1996), 33-41
- Jones, Ben (2011) – “Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?”. Disponível em [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/op88--Franco-British\\_military\\_cooperation--a\\_new\\_engine\\_for\\_European\\_defence\\_0.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/op88--Franco-British_military_cooperation--a_new_engine_for_European_defence_0.pdf). Acesso a 22/11/2018.
- Judt, Tony (2005) - *Pós-Guerra – História da Europa desde 1945*. Lisboa: Edições 70
- Keohane, Robert O. (1986) – *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press
- Keohane, Robert O. (1988) – “International Institutions: Two Approaches”. *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (Dec., 1988), pp. 379-396
- Kissinger, Henry (2014) – *A Ordem Mundial – Reflexões sobre o Carácter das Nações e o Curso da História*. Alfrangide: Publicações Dom Quixote
- Kramer, Steven Philip (1994) – *Does France Still Count? The French Role in the New Europe*. Westwood, CT: Praeger
- Krotz, Ulrich (2009) – “Momentum and impediments: Why Europe won't emerge as a full political actor on the world stage soon”. *Journal of Common Market Studies*, 47(3), pp. 555–578
- Krotz, Ulrich e Maher, Richard (2011) – “International Relations Theory and the rise of European Foreign and Security Policy”. *World Politics* 63, no.3 (July 2011), pp. 548-79
- Krotz, Ulrich e Sperling, James (2011) – “The European Security Order between American Hegemony and French Independence”. *European Security*, 2011, Volume 20, Issue 3, pp. 305-335

- Kühnhardt, Ludger (2008) – “Defining Europe’s Global Interests” in *European Union – The Second Founding*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH.
- Kundnani, Hans (2011) – “Germany as Geo-economic Power”. *Center for Strategic and International Studies. The Washington Quarterly* 34:3 pp. 31-45
- Kundnani, Hans (2016) – “The United States in German Foreign Policy”. *The German Marshall Fund of the United States. Europe Program. Policy Brief 2016 – No.119*
- Kunz, Barbara (2018) – “The Three Dimensions of Europe’s Defense Debate”. *German Marshall Fund Policy Brief. 2018, No. 024*
- Lara, António de Sousa (2013) – *Ciência Política. Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: ISCSP (7ª edição)
- Lara, António de Sousa et al (2014) – *Crise, Estado e Segurança*. Lisboa: MGI
- Lara, António de Sousa (2015) – *As Portas de Dante*. Lisboa: MGI
- Lara, António de Sousa et al (2016) – *Previsão e Mudança: Estudos Políticos e Internacionais*. Lisboa: Edições MGI
- Lehne, Stefan (2012) – “The Big Three in UE Foreign Policy”. *Carnegie Europe Paper*
- Mackinder, Harold J. (1904) – “The Geopolitical Pivot of History”. *The Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4 (Apr., 1904), pp. 421-437.
- Mackinder, Harold J. (1919) - *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*. New York: Holt.
- Mackinder, Harold J. (1943) – “The Round World and the Winning of the Peace”. *Foreign Affairs*, July 1943, pp. 595-605.
- Major, Claudia e Mölling, Christian (2019) – “Franco-German Differences Over Defense Make Europe Vulnerable”. Disponível em <https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/75937>. Acesso a 04/01/2019.
- Maltez, Adelino (2014) - *Abecedário de teoria política*. Lisboa: ISCSP-UTL.
- Marcella, Gabriel (2004) - "Chapter 17: National Security and the Interagency Process" em Bartholomees, Jr., J. Boone (ed.). *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*. United States Army War College. pp. 239–260.
- Marconi, Marina de A. e Lakatos, Eva M. (2003) – *Fundamentos de Metodologia Científica – 5ª Edição*. São Paulo: Atlas



- Marques dos Santos, Victor e Militão Ferreira, Maria João (2012) – *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: ISCSP-UTL
- Mauer, Victor (2010) – “The European Union: From security community towards security actor” in *The Routledge Handbook of Security Studies*. New York: Routledge
- Mayer, Catherine (2010) – “France and Britain Combine Military Forces”. *Time* . Disponível em <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2029007,00.html>. Data de acesso 15 de Dezembro de 2015.
- McCormick, John (20017) – “Europe’s Civilian Power” in *The European Superpower*. Houndmills : Palgrave Macmillan
- McClintock, Björn (2006) - “NATO and PESD – Roommates or Rivals?”. Lund University : Department of Political Science. Disponível em <http://up.lub.lu.se/student-papers/record/1327486/file/1327487.pdf>. Data de acesso 09 de Maio de 2016
- McCray, Matthew (2014) – “Rapid Reaction Capability of the European Union: Taking that Last Big Step”. *Connections, Vol. 13, No. 4 (Fall 2014), pp. 1-24*
- Mearsheimer, John J. (1990) – “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War”. *International Security. Vol. 15, No. 1 (Summer, 1990), pp. 5-56*
- Mearsheimer, John J. (2001) - *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton
- Menon, Anand (2004) - "From crisis to catharsis: PESD after Iraq". *International Affairs, Vol.80, nº4, pp - 631-648*
- Meijer, Hugo e Wyss, Marco (2018) – “Upside Down: Reframing European Defence Studies”. *Cooperation and Conflict, August 2018, pp 1-28*
- Miskimmon, Alister (2007) - *Germany and the common foreign and security policy of the European Union: between Europeanization and national adaptation*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Mogherini, Federica (2018) – “Remarks by High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy / Vice-President of the Commission Federica Mogherini at the UE Institute for Security Studies event on “The Future of UE Foreign, Security, and Defense Policy Post Brexit”. Disponível em <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44528/remarks-hrvp-mogherini-eu-institute-security-studies-event-future-eu-foreign-security-and-en>. Acesso a 12/02/2019.

- Moravcsik, Andrew (1991) – “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community”. *International Organization*. Vol. 45, No. 1 (Winter, 1991), pp. 19-56
- Moreira, Adriano (1996) – *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina
- Moreira, Adriano (2000) – *Estudos da Conjuntura Internacional*. Lisboa: Publicações Dom Quixote
- Moreira, Carlos Diogo (1994) – *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*. Lisboa: ISCSP-ULT.
- Mouritzen, Hans e Wivel, Anders, eds, (2005) – *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*. Abingdon: Routledge.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2009) – “France’s New NATO Policy: Leveraging a Realignment of the Alliance?”. *Strategic Studies Quarterly*. Vol. 3, No. 4 (WINTER 2009), pp. 95-109
- Munich Security Report (2019) – “France and Germany: European Amis”.
- NATO (2004) – “The NATO-UE Strategic Partnership”. *NATO press kit*. Disponível em [www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf](http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf). Data de acesso: 08 de Maio de 2016.
- NATO (2016) – “Relations with the European Union”. *NATO Official Website*. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49217.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49217.htm). Data de acesso: 08 de Maio de 2016
- Otero-Iglesias, Miguel (2014) – “Germany and political union in Europe: nothing moves without France”. *Real Instituto Elcano, Working Paper 8/2014, 4 August 2014*
- Padgett, Stephen; Paterson, William E.; Zohlnhofer, Reimut (2014) – *Developments in German Politics Four*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Pannier, Alice (2018) – “France’s Defense Partnerships and the Dilemmas of Brexit”. *German Marshall Fund Policy Brief*. 2018, No. 022
- Patrício, Raquel (2007) - *As Relações em eixo Franco-Alemãs e as Relações em eixo Argentinas Brasileiras: Génese dos processos de integração*. Lisboa: ISCSP-ULT
- Pichler, Lothar (2004) – “Comparison of the French and German approaches to PESD and NATO”. *Thesis: Naval Postgraduate School, Monterey*. Disponível em <http://calhoun.nps.edu/handle/10945/1532>. Data de acesso: 12 de Maio de 2016

- Posen, Barry (2006) – “European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?”. *Security Studies* 15, nº2 (July), pp 149-186.
- Quivy, Raymond e Campenhoudt, Luc Van (2008) - *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Rezende Martins, Estevão C. de (2012) – *Parcerias Almejadas: Política externa, segurança, defesa e história na Europa*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Roussel, Éric (2003) – *De Gaulle: II Volume 1945-1970*. Lisboa: Verbo
- Rynning, Sten (2011) – “Realism and the Common Security and Defence Policy”. *Journal of Common Market Studies* 2011. Volume 49, Number 1, pp. 23-42
- Sampieri, Collado e Lucio (2006) – *Metodologia de Pesquisa*. São Paulo: McGraw Hill
- Sauder, Axel (1995) - *Souveränität und Integration: Französische und Deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schoenborn, Benedikt (2014) – “Chancellor Erhard's silent rejection of de Gaulle's plans: the example of monetary union”. *Cold War History*, Vol. 14, No.3, 377-402.
- Sidjanski, Dusan (2001) - “The Federal Approach to the European Union or the Quest for an unprecedented European Federalism”. Research and Policy Paper nº 14
- Simms, Brendan (2013) – *Europa: A luta pela Supremacia*. Lisboa: Almedina
- Simón, Luis (2017) – “Neorealism, Security Cooperation, and Europe's Relative Gains Dilemma”. *Security Studies*, Volume 26, Issue 2, pp. 185-212
- Sloan, Stanley S. (2005) – *A New Transatlantic Bargain Taking Shape: From Esdi to PESD in NATO, the European Union, and the Atlantic Community*. Oxford: Rowman & Littlefield
- Smith, Michael E. (2011) – “A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the UE’s changing global role”. *Journal of European Public Policy*, Volume 18, Issue 2, pp. 144-163
- Smith, Steve (2007) - Introduction em T. Dunne, M. Kurki and S. Smith (eds.) *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Sousa, Maria José e Baptista, Cristina Sales (2011) – *Como Fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios: Segundo Bolonha*. Lisboa: Pastor

- Speck, Ullrich (2012) – “Why Germany is not becoming Europe’s hegemon”. *FRIDE, Policy Brief, N°126 – April 2012*
- Spykman, Nicholas (1942) - *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. New York: Harcourt, Brace and Company
- Stark, Hans (2006) – “France and PESD” in “The Big 3 and PESD”. *Bertelsmann Stiftung: European Foreign and Security Policy – No.5*
- Stratfor (2018) – “Europe: France's Plans For a Military Intervention Initiative Outside the Confines of the UE”. Disponível em <https://worldview.stratfor.com/article/europe-frances-plans-military-intervention-initiative-outside-confines-eu>. Acesso a 04/01/2019.
- Tavernise, Sabine (2015) – “Canceling deal for 2 Warships, France agrees to pay Russia”. *New York Times*.  
Disponível em [http://www.nytimes.com/2015/08/06/world/europe/france-reimburses-russia-for-warships-as-deal-becomes-casualty-of-ukraine-sanctions.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/08/06/world/europe/france-reimburses-russia-for-warships-as-deal-becomes-casualty-of-ukraine-sanctions.html?_r=0). Data de acesso 14 de Dezembro de 2015.
- Terpan, Fabien (2008) – “The Europeanization of the French Defence Policy”. “*The UE in International Affairs Conference 2008*”. Disponível em [www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA\\_1\\_4\\_Terpan.pdf](http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_1_4_Terpan.pdf). Data de acesso: 10 de Maio de 2016
- Todd, Emmanuel (2014) – “Germany’s Fast Hold on the European Country”. *Les crises*. Disponível em <http://en.youscribe.com/catalogue/tous/germany-s-fast-hold-on-the-european-continent-2518158>. Data de acesso 14 de Dezembro de 2015.
- Tunander, Ola et al, eds, (1997) - *Geopolitics in Post-Wall Europe. Security, Territory and Identity*. London: Sage.
- Védrine, Hubert (1996) - *Les Mondes de François Mitterrand - À l'Élysée de 1981 à 1995*. Paris: Fayard
- Védrine, Hubert (2002) - "US/France-Interview given by Foreign minister Hubert Védrine to France-Inter's Question directe programme", Paris 06.02.02. Disponível em <http://www.ambafrance-uk.org/US-France-Interview-given-by.html>. Acesso em 10/06/2019.
- Waltz, Kenneth N. (1993) - "The Emerging Structure of International Politics". *International Security*. Vol. 18, No. 2 (Fall, 1993), pp. 44-79

Waltz, Kenneth N. (2002) – *Teoria das Relações Internacionais. 1ª Edição Portuguesa*. Lisboa: Gradiva.

Zandee, Dick (2016) – “UE Global Strategy: from design to implementation”. Disponível em <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/UE%20Global%20Strategy%20-%20AP%20-%20August%202016.pdf>. Data de acesso 05/01/2019.

## **ANEXOS**

### **ANEXO i – Os interesses franceses e alemães na construção de uma política de defesa comum no seio da UE: Breve introdução histórica aos diferentes interesses franceses e alemães no contexto geopolítico europeu**

Como referido anteriormente, este estudo terá por base uma perspetiva realista das relações internacionais, com grande destaque para a análise geopolítica de Brzezinski e sob uma influência teórica marcada pela escola neorealista e em particular de autores como Kenneth Waltz e John Mearsheimer. Tendo em conta este ponto de partida, o autor não poderá analisar os interesses nacionais dos dois Estados em análise, a França e Alemanha, sem uma introdução, ainda que breve, à perspetiva histórica dos dois Estados e sem compreender o seu respetivo posicionamento geopolítico no contexto europeu.

A introdução que se segue, para cada um dos dois Estados, deverá clarificar no leitor qual o seu respetivo perfil geopolítico e histórico, para depois se prosseguir com uma análise dos respetivos interesses nacionais em relação à política de defesa da UE, interesses que fluem/decorrem naturalmente dos dois perfil geopolíticos e históricos abaixo identificados.

#### **1.1 - A “*Grandeur*” francesa, de 1945 até aos dias da PCSD**

“A França não pode ser a França sem  
Grandeza (*Grandeur*)”.

Charles de Gaulle, Presidente da França entre  
1959 e 1969

É impossível perceber geopolítica sem perceber geografia. Historicamente, no caso Francês, a principal ameaça à sua segurança, como Mackinder (1943) referiu, provem da sua fronteira a Nordeste, usada 3 vezes por invasões alemãs entre 1870 e 1940. Todas as outras fronteiras são mais facilmente defendidas, com as barreiras dos Alpes e dos Pirenéus e o oceano, desde que bem defendido o Canal da Mancha. Este mero facto ajuda a perceber porque a amizade com a Alemanha, na base do projeto de Integração Europeia, é tão fundamental para Paris.

Após a Segunda Guerra Mundial a França saiu nominalmente vencedora, mas como defendeu o sociólogo Emmanuel Todd (2014), “se existe uma lição geopolítica da Segunda Guerra Mundial, é que a França não consegue controlar a Alemanha”. As memórias dos referidos 75 anos influíram diretamente na estratégia da França do pós-guerra, onde foi incluída como uma das 4 potências ocupantes da Alemanha. O resultado lógico é que logo após a Guerra, no debate entre as potências vencedoras sobre o destino a dar à Alemanha, a principal prioridade francesa era precisamente enfraquecer de forma permanente a ameaça alemã e não tanto a contenção Soviética, prioridade que já se começava a perfilar nos EUA e Reino Unido. Até pelo menos 1947, os Franceses acalentavam a esperança de poderem assinar acordos com os Americanos e Soviéticos de forma flexível e de acordo com as suas conveniências (note-se que acordos com a Rússia fazem parte da história francesa, nomeadamente no início do século XX), antes que as realidades da Guerra Fria se impuseram e foi inevitável a sua adesão, sem ambiguidades, ao lado ocidental (Judt, 2005).

A França seria consequentemente, como refere Brzezinski, um aliado leal dos EUA na Guerra Fria, mas nunca deixou de manifestar um desejo de independência de ação no seio da Aliança Ocidental. Este desejo motivou a criação da *Força de Frappe* nuclear em 1960 por De Gaulle, bem como a posterior retirada francesa do comando militar integrado da NATO em 1966. Estas decisões foram largamente consensuais entre as várias forças políticas francesas, com o objetivo de manutenção do maior grau de autonomia possível em relação à supremacia norte-americana, e como forma de afirmação Francesa como grande potência. Devido a este interesse nacional, a França empenhou-se na criação da sua Força Nuclear (“estrategicamente insignificante, mas simbolicamente poderosa”, segundo Brzezinski) - embora consciente da realidade geopolítica da época, e, portanto, da indispensabilidade dos EUA na defesa do continente Europeu.

Em última análise, deste modo, enquanto “a força nuclear da França e da Grã-Bretanha fossem irrelevantes para o equilíbrio global” (Kissinger, 2014, p.109), a França encontrava-se em caso de real ameaça Soviética numa efetiva dependência militar dos EUA. Mas se a França conseguisse liderar politicamente o processo de integração Europa Ocidental, tal dependência poderia diminuir. O objetivo seria servir-se da integração europeia como “*leverage*” do seu poder e prestígio político a nível global, ao mesmo tempo em que não

pretendia abdicar da sua autonomia nacional a nível militar. A Europa idealizada por De Gaulle defendia uma UE centrada nas questões económicas, mas onde a França mantivesse a sua soberania e autonomia nacional ao nível da defesa e política externa, continuando a desempenhar um papel global a título próprio.

Até aos dias de hoje, a integração europeia continua a ser vista pelas elites Francesas como uma oportunidade de conseguirem assegurar a grandeza (o conceito ficou para a história como "*Grandeur*") para a sua nação, o cumprimento de uma "certa ideia de França" defendida pelo General De Gaulle. Esta visão tem sido prosseguida por todos os presidentes que se seguiram ao General e tem sido ancorada pelo prosseguimento de um certo ressentimento pela dominação Americana no Ocidente, apesar de continuar a ser reconhecida a indispensabilidade dos mesmos para a segurança coletiva Europeia e Francesa, no âmbito nomeadamente da NATO. A ideia da França se afirmar como líder de uma Europa independente dos EUA mantém-se até aos tempos mais recentes como forte objetivo e marca dos governantes Franceses – tendo tido ecos, por exemplo, na liderança do presidente Chirac na oposição à Invasão do Iraque em 2003, com o apoio da Alemanha.

Desde o estabelecimento da Quinta República francesa e o regresso de De Gaulle ao poder, em 1958, e até aos dias de hoje independentemente das forças políticas no poder, os principais elementos do papel da França têm sido extremamente consistentes: "a independência, o ativismo e (a promoção de) uma presença global" (Krotz e Sperling, 2011). Estes três elementos podem ser definidos da seguinte forma:

- "A independência não exclui a cooperação, mas exclui um 'quietismo' da política externa que, em algum momento, não deixa outra escolha senão a cooperação em termos desvantajosos" (Krotz e Sperling, 2011). Charles de Gaulle definiu este princípio em termos ainda mais inequívocos: "é essencial que aquilo que dizemos e fazemos seja independente dos outros" (Roussel, 2003).

- O ativismo refere-se ao objetivo da França de procurar moldar e participar na gestão de assuntos internacionais, recorrendo se necessário à sua força militar. De acordo com De Gaulle: "Em cada uma dessas áreas, quero que a França desempenhe um papel ativo ... (estou) convencido do direito da França e do dever de agir em escala mundial" (Krotz e



Sperling, 2011). O ex-ministro dos Negócios Estrangeiros Hubert Védérine descreve este conceito como sendo uma "vontade francesa de querer" (Védérine, 1996).

- A presença global refere-se ao desejo de a França deter, pelo menos, o potencial de poder atuar e projetar o seu poder a nível global, empregando meios políticos, diplomáticos ou, necessário, militares.

Deste modo, os objetivos de longo prazo da França combinam, até hoje, uma certa visão da Europa no mundo, por um lado, com uma visão particular da França dentro da Europa e, por meio dela, na política externa e nos assuntos de segurança globais. O objetivo de superar o contexto geopolítico bipolar imposto após 1945 exigiria a criação de uma Europa como um grande ator internacional sob liderança francesa. Este conjugado de visões francesas pode ser definido como a "França através da Europa". Em suma, trata-se de poder usar os recursos da Europa unida sob uma liderança política Francesa para melhorar a posição internacional Europeia e, principalmente, Francesa; ou, nas palavras de Krotz e Sperling (2011), pode dizer-se que o interesse nacional da França seria promovido ao "minimizar a dependência (dos EUA) dentro da interdependência (no seio da Integração Europeia)".

Já após a Guerra Fria, os mesmos princípios são aplicados pela França no sentido de "promover a ideia de fortalecer a coerência e a autonomia da Europa como agente de política externa e de segurança e desafiar o momento unipolar dos Estados Unidos" (Krotz, 2009). Tal visão tornou possível que, mesmo com o avançar do processo de integração europeia, o princípio da "independência" nunca tenha sido abandonado por Paris: "A integração europeia não submergiria as nações nem o sentimento nacional" (Sauder, 1995). Ou, de acordo com a fórmula de Hubert Védérine, a França é "aliada, mas não alinhada" com os Estados Unidos (Védérine, 2002).

Em suma, o autor deste estudo consegue nomear dois grandes objetivos estratégicos franceses que se têm mantido relativamente inalterados (embora não os meios empregues para serem alcançados), desde a Presidência de De Gaulle:

1 - Manutenção do estatuto global Francês ao nível político-militar, nomeadamente em África:

A França tem mantido uma forte presença política e militar no espaço da *Françafrique* (Norte e Oeste de África até ao Sahel), que corresponde ao grosso das ex-colónias francesas. Um exemplo desta presença, entre outros, é a recente intervenção militar no Mali, que vem na senda de várias intervenções do mesmo género na África Ocidental.

O estatuto global da França vai mais além da sua zona geopolítica chave do Mediterrâneo e da África, uma diferença fundamental em relação à Alemanha, que está muito mais circunscrita ao espaço Europeu. Embora resguardadas as devidas distâncias, a França é com o Reino Unido talvez o único país com o alcance global dos EUA: por um lado, ainda tem territórios e *departments* ultramarinos em todos os continentes e oceanos (desde a Polinésia Francesa até ilhas no pacífico e no Índico e passando pela Guina Francesa); por outro e derivado, desses territórios, a França é o país com a maior Zona Económica Exclusiva Mundial. Por fim, e derivado da proteção necessária a todas estas realidades, a marinha Francesa é hoje apenas umas das três reconhecidas pela maior parte dos académicos como uma *Blue Water Navy* (mais uma vez em conjunto com a norte-americana e a britânica), ou seja, as marinhas que detêm os meios de projeção em todos os oceanos.

Todo este potencial tem de ser equacionado com os crescentes problemas orçamentais num contexto de crise económica europeia e nacional. Estes problemas levaram mesmo a um acordo de 2010 com a outra maior potência militar europeia, o Reino Unido, no sentido de partilha de custos - satirizada pelos *media* de “*entente frugale*” (Mayer, 2010). Ainda assim, essa capacidade de atuação a nível global (que inclui também bases em países aliados como Djibuti, essencial para o controlo da rota do Mar Vermelho) é algo que escapa completamente à Alemanha. Embora a prioridade da França seja a sua vizinhança europeia, é de realçar que a nível global a presença política francesa é francamente superior à germânica.

## 2 - Promoção uma Europa Unida em que exista um verdadeiro equilíbrio no eixo Franco-Alemão (se possível com um papel de liderança para a França):

A continuidade e coerência da política Francesa para a segurança europeia é um facto observável desde o fim da II Guerra Mundial, guiada pelo seu interesse nacional e definida por fatores históricos ao invés de considerações de curto termo (Kramer, 1994). Não

obstante o apoio norte-americano à constituição de algum tipo de união Europeia e o facto de a sua segurança ser assegurada pela NATO, a França desde sempre pretendeu orientar o processo de integração europeia no sentido da criação de uma Europa (o mais possível) independente dos EUA.

Mesmo De Gaulle, um acérrimo defensor da independência francesa, reconheceu a impossibilidade da França ser uma grande potência sem algum tipo de “alavanca europeia” que potenciase o poder do Estado Francês. Durante a Guerra Fria, a França conseguiu conciliar a sua posição de Estado com relativa independência em relação a Washington, com uma relação em Eixo com a Alemanha em que era o parceiro dominante a nível da política externa e defesa (Patrício, 2007). No entanto, a situação geopolítica mudou dramaticamente com o fim da Guerra Fria e a Reunificação Alemã, que constituiu uma derrota geopolítica para a Rússia e a França (Brzezinski, 1997). Reconhecendo que a Alemanha era claramente superior a nível demográfico e económico, a solução francesa foi tentar “amarrar” o novo poderio alemão, ainda mais, ao projeto de integração europeia. Deste modo, surgiu o compromisso de Maastricht, em que as Comunidades Europeia deram lugar à União Europeia e foram lançadas as bases para uma moeda única.

De foram realista, Paris reconheceu que as condições estavam reunidas para a Alemanha voltar a ser o país dominante na Europa Central e Oriental, recentemente “libertada” do Espaço Soviético e que cujos países queriam aceder à UE, o que mais uma vez não teria outro efeito senão reforçar ainda mais a preponderância e centralidade da Alemanha Reunificada e desequilibrando a seu favor a balança de poder no seio do Eixo Franco-Alemão. A Alemanha reunificada era o novo Estado “fundamental” (talvez mesmo o mais poderoso) da Europa a partir da sua posição central (Bassin 2003, Brzezinski 1997, Kissinger 1994, 2014). Deste modo, uma das preocupações da França após a reunificação foi a de atrasar o mais possível a expansão para leste (tradicional espaço de influência geopolítica e económica germânica), tanto da UE como da NATO.

Apesar da ocasional retórica pública a favor destes alargamentos, os interesses nacionais franceses nesta época eram, portanto, bem diferentes de Berlim: a França foi, durante vários anos, ambivalente e mesmo relutante em relação a um alargamento da UE a Leste (Judt, 2005), percebendo a sua liderança que os eventuais novos membros caíram inevitavelmente

na órbita económica alemã e reforçariam ainda mais a centralidade da Alemanha no seio da UE. A abordagem francesa prevaleceu inicialmente (Judt), mas o alargamento era inevitável e concretizou-se a partir de 2004.

A perceção de que o eixo Franco-Alemão está cada vez mais desequilibrado mantém-se, com vários analistas a falar na quebra do eixo Franco-Alemão (Speck, 2012; Otero-Iglesias, 2014) e a crise *“was widely seen to represent (...) an assertive Germany (that) has become Europe’s leading power”* (Speck, 2012), nomeadamente durante a Crise do Euro e Refugiados.

Porém, no campo de estudo desta investigação, a França, decorrente da sua maior presença global e capacidades militares anteriormente referidas, continua a ser um Estado preponderante em qualquer decisão relativa à política de defesa e segurança da UE: embora de facto exista uma clara liderança Alemã a nível da governança da Zona Euro (que foi erigida sob regras definidas em Maastricht sob pressão germânica), esta é natural devido ao desequilíbrio económico em relação a todos os outros países, incluindo a França. Mas essa liderança alemã clara parece restrita à questão do Euro, pois em questões de definição da política externa e de segurança, a França ainda mantém intacto o seu poder, ainda que em coliderança no seio do Eixo Franco-Alemão (Speck, 2012). Adicionalmente, a própria mentalidade Alemã, nomeadamente em questões de segurança, tem adquirido uma atitude definida como pós-moderna, com extrema aversão ao uso de força militar (Bassau 2003, Speck, 2012) – tem constituído e constitui ainda hoje uma oportunidade para Paris exercer a sua liderança nas questões da PCSD que, como veremos ao longo deste estudo, os seus Presidentes têm vindo consistentemente a procurar aproveitar.

A fórmula que resume o interesse da França parece ser, de facto, a França através da Europa, um ponto defendido por Krotz e Sperling (2011), ao afirmarem que “o surgimento da UE como um ator de segurança regional significativo e um aspirante a ator global - e o papel fundamental da França nesse desenvolvimento - aumentou em vez de diminuir os propósitos militares e políticos, e o significado simbólico da dissuasão nuclear da França”.

## 1.2 - Os medos (pré-1990) e oportunidades (pós-1990) decorrentes da “centralidade” alemã na Europa

Por contraste com a continuidade dos interesses nacionais franceses, a história alemã do século XX e durante o espaço temporal desta investigação foi marcada por uma sucessão de acontecimentos traumáticos e existência de várias fases históricas de prioridades geopolíticas alemãs. O que nunca mudou é a centralidade geográfica da Alemanha e o facto de ser o motor económico (e país mais populoso) da península Europeia, um estatuto que foi primeiro adquirido no final do século XIX com a criação do Império Alemão. Esta centralidade tem sido o principal fator na definição do que é o interesse nacional alemão para a Europa e a UE, de acordo com as oportunidades, mas também com as ameaças dela decorrentes.

Começando no rescaldo da derrota da Primeira Guerra Mundial, as bases de uma “Geopolitik” alemã basearam-se em vários autores que seguiram as pisadas de Mackinder no sentido de tentarem “tomar uma parte ativa na vida política e tentar influenciar os eventos internacionais” (Blouet, 2005, p.3). Na escola alemã da época, o destaque vai para o General Karl Haushofer, diretor de um instituto de geopolítica em Munique e conhecido sobretudo hoje pela sua ligação a figuras como Rudolf Hess, seu estudante e futuro número três do regime nazi. Haushofer era um defensor da ideia da expansão da Alemanha poder incluir/reunir todos os falantes de Língua Alemã, e portanto a criação de um Grande Alemanha que dominasse a Europa Central (Blouet, 2005), uma ideia que ao longo dos anos 1920 foi também extremamente comum em muitos dos partidos alemães. Mas a sua ideia porventura mais original foi a de uma “acomodação com a URSS” que permitisse à Alemanha competir com os poderes ultramarinos tradicionais. Este tipo de entendimento entre a Alemanha e Rússia era um pacto altamente temido pelas potências marítimas devido à possibilidade real de destruir o balanço de poder, pois era considerado que tal entendimento iria poder levar ao “império do mundo”, segundo Mackinder (1904), ao unir a *Heartland* euroasiática da Rússia com a superior capacidade industrial e alemã.

Após a derrota total da Alemanha em 1945, foi brevemente considerada uma solução de desmembramento do país, nomeadamente através do Plano Morgenthau. No entanto, o imperativo de conter o poderio soviético acabou por se impor nas mentes ocidentais,

especialmente após as tensões de 1948 entre as várias zonas de ocupação que resultaram na Ponte Aérea de Berlim. A necessidade de contenção do poder soviético tinha uma motivação tão geopolítica como ideológica; tal como Nicholas Spykman, um proeminente seguidor de Mackinder, escreveu na época, “um Estado Russo dos Urais ao Mar do Norte não será uma melhoria em relação a um Estado Alemão dos Urais ao mar do Norte” (Spykman, 1942).

A estratégia de contenção da URSS foi efetivamente adotada pelas administrações Americanas após 1945 e acabou por ser o que salvou a Alemanha a um maior “castigo” (apesar da perda de territórios a Leste e a divisão em duas) e eventualmente permitiria à sua parte Ocidental ser um dos líderes do projeto do Integração Europeia, apoiada pelos EUA e também pela França como meio, precisamente, de conter o poderio soviético e ancorar a Alemanha ao Ocidente dominado pelos EUA. Com a sua integração no Eixo Franco-Alemão, a Alemanha Ocidental transformou-se em grande impulsor do progresso de integração europeia. As bases deste Eixo mantiveram-se inalteradas até 1989, baseadas numa forte ligação de trabalho (e às vezes pessoal) e cooperação constante entre os presidentes franceses e os chanceleres alemães (Patrício, 2007).

Após a Queda do Muro de Berlim deu-se um enfraquecimento claro do domínio Russo sobre o espaço situado entre esta e a Alemanha. Deste modo, uma nova orientação geopolítica Alemã seria sempre necessária após a transformação política profunda daí resultante (Bassin, 2003). Citando o artigo *“Renaissance of Geopolitics”* do conhecido autor alemão Alfred Zanker escrito logo em 1991, para a Alemanha, *“it was no longer adequate to be guided by a simple-minded moralism (...) of “good guys and bad guys”* (Bassin, 2003, p.351). Por outras palavras, era preciso a classe dirigente alemã voltar a analisar as questões mundiais de acordo com os interesses nacionais alemães, como não o tinha feito desde 1945. Adaptando Lord Palmerston, o diplomata britânico do século XIX, os “Estados não têm amigos, têm interesses”. E subitamente, após 45 anos de ocupação e divisão por tropas aliadas, a Alemanha voltava a ser um Estado plenamente soberano.

Quais eram então os grandes interesses nacionais alemães na pós-reunificação? Como refere Brzezinski (1997), nos anos 1990 a maior prioridade de Berlim era o alargamento da UE e da NATO aos países recentemente pós-comunistas da Europa de Leste – parte do espaço geopolítico vital disputado entre a Rússia e a Alemanha. A França acabou por seguir e

até apoiar a Alemanha nesse desejo, mas não sem antes demonstrar alguma renitência num alargamento que certamente fortaleceria (e fortaleceu) o papel central da Alemanha na integração europeia: quer pela sua posição geográfica central, quer pela preponderância económica que rapidamente adquiriu com os países da região que voltaram a uma Economia de mercado e que progressivamente foram integradas nas cadeias de valor de algumas das maiores multinacionais germânicas (Iossifov, 2014; Farkas, 2018). Esta integração que promoveu o desenvolvimento económico dos países da Europa Central e Oriental (nomeadamente o chamado “Grupo de Visegrado”) mas também a sua dependência face à Alemanha, um importante fator nas relações de poder entre a Alemanha e estes países mas também no seio do próprio Eixo Franco-Alemão, onde consolidou a posição da Alemanha reunificada.

Para lá da retórica pró-europeísta de Berlim, a estratégia alemã foi de encontro à promoção dos seus interesses nacionais: ser a maior apoiante do alargamento da UE e da NATO aos países recentemente pós-comunistas da Europa de Leste, o que lhe permitiu desfrutar de um posicionamento único na UE do pós-Guerra Fria: promover-se como o líder natural da Europa Central e ser um “good neighbour” que apadrinhava os países recentemente saídos da esfera Soviética, enquanto simultaneamente voltava a dominar – desta vez por meios económicos ao invés de militares - parte do espaço geopolítico vital disputado entre a Rússia e a Alemanha, constituído por países, hoje membros da UE, que voltaram a pertencer à esfera geoeconómica alemã (Kundnani, 2011). Isto permitiu-lhe facilmente apresentar-se como o grande defensor da Europa e, ao mesmo tempo, promover os seus próprios interesses nacionais (que saem reforçados com o aprofundamento e alargamento da UE!), em contraste claro com a França que apoiou o alargamento relutantemente, como acima referido. Atualmente, não estando mais sob ameaça direta de invasão por parte de Moscovo, a Alemanha, no centro de uma Europa unida e rodeada como nunca de aliados, poderia manter a força dos laços transatlânticos e da NATO (cujo alargamento a Leste decorreu quase em simultâneo com o da UE) como forma de promover a sua segurança (Brzezinski, 1997).

Após os alargamentos da NATO e da UE aos vários países da região, que se realizaram, respetivamente, em 1999 e 2004, a Alemanha encontrava-se no centro de uma Europa unida

economicamente pela UE e segura sob a aliança da NATO. Este facto era fundamental: o sentimento da posição central alemã na Europa (*Mittelage*) foi durante séculos o grande condicionador das escolhas geopolíticas e militares alemãs, ou o “Destino” (*Schicksal*) alemão (Sturmer 2000, Bassin 2003), mas a Alemanha estava agora rodeada de vizinhos aliados, e mais segura do que nunca antes na sua história; à sua posição central tinham sido retirados boa parte dos perigos tradicionais a ela inerentes. Após a suspensão da *Mittelage* durante a Guerra Fria, ela voltava associada a uma Alemanha com o potencial de ser um Estado “normal” outra vez. Neste sentido, defendiam vários artigos da nova “*Geopolitik*” renascida após 1990, “*Germany’s foreign policy now had a certain room for manoeuvre that it did not have before*” (Bassin, 2003, p.353).

Esse novo espaço de manobra tinha de ser utilizado também ao nível bilateral, para assegurar o seu controlo da Europa Central: Brzezinski referiu em 1997 duas condições necessárias para a Alemanha assegurar esse controlo: 1) O sempre presente eixo Franco-Alemão como sustentador e base da integração europeia e 2) a reconciliação Germano-Polaca que permite à Alemanha a aliança com o maior país da região. A importância desta relação traduz-se na importância dada no início do século XXI Alemanha ao chamado “Triângulo de Weimar”, que reúne estes três países.

A maioria do espaço entre a Alemanha e a Rússia está, atualmente, unido à Europa e economicamente dependente da Alemanha. As exceções são a Ucrânia e a Bielorrússia, considerados pela Rússia pós-soviética como parte direta do seu espaço de influência, bem como a maior parte dos países dos Balcãs; estes últimos pelas consequências das guerras dos anos 1990 durante o desmembramento da ex-Jugoslávia, que atrasaram a sua possibilidade de entrada na UE e portanto na órbita geoeconómica alemã – apesar da Alemanha já assumir um papel de parceiro comercial (e em certos casos, político) destes países, em especial a Eslovénia e a Croácia, que não por acaso são os únicos dois países dos Balcãs que já aderiram à UE.

Em suma, deve ser reconhecido que usando o poder e a legitimidade da UE e da NATO, a Alemanha beneficiou decisivamente de um novo contexto Europeu em que a Rússia já não era vista como a ameaça da URSS, e tinha visto o seu espaço de ação geopolítico claramente reduzido. A França tinha, é verdade, apoiado os alargamentos a Leste, mas sem o mesmo



entusiasmo, devido à sua área de ação geopolítica privilegiada ser no Mediterrâneo e África e não na Europa Central, onde a Alemanha seria sempre uma líder natural, como tem sido ao longo da história.

Do ponto de vista da Alemanha, a questão a colocar no contexto da nova situação política Europeia surgida nos anos 1990, era se a classe dirigente da Alemanha estaria preparada para assegurar também um papel de liderança política semelhante ao que já assumia economicamente e liderar uma política comum europeia ao nível da política externa e da defesa. Os sinais nos anos 1990 foram contraditórios: Josef Janning (1996) descreve as tensões da classes dirigente alemã no pós reunificação como resultados do “compromisso simultâneo para o alargamento e aprofundamento da União” (Janning, 1996, p.33) mas, como o próprio nome do seu artigo indica, a questão fulcral era a se a Alemanha deveria procurar atingir os seus objetivos através da promoção de uma Europa Alemã ou de uma Alemanha europeia – uma questão que se mantém como alvo de debate até aos dias de hoje. Ao contrário do que pode ser considerado para a França do pós-1945, a política externa da Alemanha reunificada “precisa mais de objetivos do que de meios” (Jenning, 1996, p.34). Por um lado, a localização central traz consigo o desafio de ter a responsabilidade central na Europa e impede a Alemanha de ser apenas uma “grande Suíça”; por outro, o facto de ter “muitos vizinhos, muito diferentes” (Janning, 1996, p.33) dificulta uma abordagem puramente realista e mais “egoísta” por parte da Alemanha.

Janning (1996) procura identificar os três possíveis posicionamentos que se desenhavam como opções estratégicas na Alemanha dos anos 90:

- “*Moderate intergovernmental*” – Na continuidade da ideia de a RFA ser não uma república de tipo pós-nacional, mas sim um grande poder por direito próprio na UE. Nesse sentido defende um certo regresso a uma ideia da “Europa das pátrias” Gaullista com o reforço do intergovernamentalismo nas instituições europeias, criticando a mudança na Alemanha da “*obsession with power (antes de 1945) to the neglect of power*” (Janning, 1996, p.35).

- “*Core protagonist*” – Posição fundada num paper de 1994 escrito por dois elementos da CDU (incluindo o actual ministro das finanças Wolfgang Schäuble”), que defendia pela primeira vez uma Europa a duas velocidades como forma de resolver o dilema alemão entre

o aprofundamento e o alargamento Europeu. A solução seria a criação de uma “Europa nuclear” altamente integrada, a partir do Benelux e do eixo Franco-Alemão.

A posição de defesa da necessidade de uma Europa a duas velocidades mantém-se bastante atual, com várias vozes (como por exemplo o atual presidente da Comissão Europeia) a defender este modelo como solução para as tensões causadas pela Crise do Euro ou mesmo para uma futura Europa pós-Brexit. Esta abordagem, que teve normalmente um forte apoio de sucessivos presidentes Franceses, pretende avançar para uma política de defesa europeia mais aprofundada e concreta, se necessário excluindo alguns dos Estados-membros mais relutantes quanto a tais avanços.

- “*New integrationalist*” – A defesa pura duma Alemanha Europeia, em que as políticas de integração se mantêm como o foco central da política externa Alemã.

Com a importância estratégica do país a emergir claramente, o debate entre a necessidade de promover uma Europa Alemã ou uma Alemanha europeia começou a intensificar-se. Enquanto o grupo mais realista (defensores do método intergovernamental na UE) defendia que a Alemanha deveria tentar assegurar o controlo do processo de integração para o orientar de acordo com os seus interesses especificamente nacionais, os integracionistas defendiam a importância do reforço das estruturas de integração Europeia. Uma escolha entre duas visões opostas? Não necessariamente, pois a integração europeia foi de facto muito bem-sucedida para a promoção dos interesses da Alemanha: “nunca houve um ambiente internacional (...) tão (...) condicente com os interesses da política externa alemã” (Jenning, 1996). Tendo em conta tal facto, existe uma possibilidade grande de convergência entre as duas posições, na medida em que a Alemanha tem um potencial de recursos e localização geográfico único que lhe conferem uma habilidade ímpar de influenciar o presente e futuro da UE.

No futuro, a atitude de um certo isolamento das questões globais por parte da Alemanha – um certo desejo presente em alguma elite de ser apenas uma “grande Suíça” - poderá ter de mudar, com o previsível desinvestimento norte-americano na defesa da Europa, e a necessidade de solucionar todas as crises que têm vindo a ocorrer na sua vizinhança. Na verdade, já se registaram mudanças em anos recentes, com a recente decisão de entrar na

coligação de ataques na Síria na sequência dos atentados de 1 de Novembro em Paris ou a Alemanha ter sido umas das 6 potências (e a única não presente no Conselho de Segurança da ONU) que firmaram os acordos nucleares com o Irão em 2015.

Ao contrário da França (e do Reino Unido) que mantém uma agenda global fora da Europa, a Alemanha vê ainda a sua política externa por moldes Europeus. Sim, é uma líder clara no espaço da Europa Central, mas essa liderança apenas foi conseguida pelo facto de ser uma Alemanha europeia, bem longe da ideia de uma Alemanha expansionista do início do século XX. Em termos de prioridades alemãs externas para além da UE, existem apenas a relação dos EUA ao nível de segurança, e a tentativa de manter boas relações com a Rússia e a China, cruciais parceiros económicos (Speck, 2012). A Alemanha continua a *“punch below her height”* em termos externos e segurança (Miskimmon, 2007), mesmo se a participação na intervenção do Kosovo levou a expectativas diferentes. Em parte, tal reflete uma opinião pública “profundamente pacifista” e *quietist*; por outro lado, “falhamos em reformar as forças armadas” de forma a serem capazes de a Alemanha assumir as suas responsabilidades; a Alemanha continua a ter um orçamento para a Defesa bem menor do que a França ou o Reino Unido, países de dimensão comparável e com economias de menor dimensão do que a Germânica.

Continuando a assumir uma política externa que dá primazia ao multilateralismo, a contribuição da Alemanha na área da defesa e segurança não está à altura do seu peso económico. Por outro lado, após a decisão sobre o Iraque, o país emancipou-se da sua dependência dos Estados Unidos e a partir daí passou a ser livre para decidir sobre eventuais intervenções militares caso-a-caso (como na Líbia): isto é novo, pois até ao Kosovo a Alemanha via-se exercendo um papel puramente defensivo e qualquer intervenção “fora da área” estava excluída. Antes da reunificação, a política de segurança alemã estava limitada à NATO (embora continua esta continue a ser a principal base, como será revelado ao longo desta investigação) e a dependência dos EUA era total.

Em linha com a sua vocação europeia, a Alemanha despendeu imensos esforços na política de segurança e defesa comum, e procurou aumentar a sua presença nesta área após o acordo de St-malo entre França e Reino Unido (1998). No entanto, de acordo com

Miskimmon (cap.11), “tem havido uma clara perda de *momentum* após a ratificação do tratado de Lisboa” em 2009.

A Alemanha não se irá tornar um poder militar sério como muitos temiam, mas continuará a ser um poder de cariz “geoeconómico” (Kundnani, 2011). No entanto, existiram alguns sinais de evolução em anos recentes: numa série de discursos à Conferência de Segurança de Munique em Janeiro 2014 (talvez não coincidentemente, o ano da crise da Crimeia), o ministro dos Negócios Estrangeiros e a ministra da Defesa sugeriram que a Alemanha deveria adotar uma política de defesa mais ambiciosa, incluindo ainda um discurso do seu Presidente defendendo que a Alemanha estivesse preparada para assumir mais responsabilidades externas (Bundespräsidialamt, 2014). A ministra da Defesa, Von Der Leyen, introduziu no seu discurso do ano seguinte na mesma Conferência o conceito de “liderança do meio”, amplamente divulgado na *media*, como o primeiro sinal de Berlim aceitando oficialmente seu novo papel de liderança na Europa, embora sem menção específica à PCSD.

Persistem dúvidas sobre se tais declarações de intenção irão passar, ou não, de retórica, com as recentes hesitações em aumentar os gastos com a defesa (apesar das repetidas “queixas” de Washington sobre a matéria) a parecerem confirmar as razões para um certo ceticismo em relação a uma mudança real na política alemã. No entanto, deve ser destacado que esta retórica de membros do governo alemão foi concretizada ao nível das propostas do “Livro Branco sobre a Política de Segurança Alemã e o Futuro da *Bundeswehr*” de 2016. Este documento, guia da estratégia Alemã para a defesa e segurança, colocou “no papel” esses e outros discursos de altos funcionários alemães confirmando a intenção de Berlim estar disposta a assumir mais responsabilidades neste domínio, sempre em colaboração com os seus parceiros da NATO e UE.

Especialmente relevante para esta investigação é o recente apoio declarado por alguns membros do governo alemão – nomeadamente da ministra da Defesa e recente nomeada para suceder a Junker como Presidente da Comissão Europeia - a uma ideia de um “exército europeu”. Embora ainda não seja claro em que moldes essa retórica seja colocada em prática (não é certa que seja política alemã ou apenas uma tentativa de agradar ao Presidente Francês Macron, que tem publicamente defendido esta ideia), não deixa de ser

relevante que este seja um tema que tenha deixado de ser um tabu no debate político alemão. Em certas questões de política externa e segurança, a Alemanha tem mesmo assumido um papel de liderança, com a França a ser apenas a seguidora, dos quais são exemplos as recentes crises da Ucrânia e dos Refugiados, ainda em curso.

Em suma, o autor poderá resumir as diferenças nos interesses franceses e alemães no contexto da Europa do pós-Guerra Fria da seguinte forma:

#### QUADRO-RESUMO 4 – Interesses nacionais Franceses e Alemães para a UE

	França	Alemanha
<b>A visão do seu papel na UE</b>	Pretende liderar o processo de integração Europeia em conjunto com a Alemanha. Esta liderança deverá ser exercida de forma que lhe permita manter alguma soberania ao nível da política externa e de defesa, mas, simultaneamente, usar o poder da UE para persecução dos seus próprios objetivos globais (Brzezinski, 1997)	Posicionar-se como o “Estado central” do projeto Europeu. No passado impulsionou fortemente o alargamento da UE e continua a aproveitar a seu favor a posição central alemã ( <i>Mittelage</i> ) numa Europa unida em que tem o maior peso económico e demográfico
<b>Interesse nacional prioritário no espaço europeu</b>	Conjugação da manutenção da sua independência estratégica e militar com a liderança (ou pelo menos liderança conjunta) da UE	Garantir a manutenção do espaço económico europeu e as parcerias com os dois vizinhos mais proeminentes: o eixo Franco-Alemão e a amizade com a Polónia
<b>A configuração da UE que melhor permitiria promover os seus interesses nacionais</b>	A promoção de um poder autónomo europeu face à supremacia norte-americana, com a França como o Estado dominante da UE nas decisões de política externa e defesa (sendo o seu único poder nuclear após o <i>Brexit</i> ) - de forma a “reforçar a França através da Europa” (Dinan, 2014)	Manutenção, o mais possível, do <i>status-quo</i> , que tem permitido à Alemanha beneficiar do seu papel de motor económico. Rejeição de grandes avanços na integração europeia, defendendo reformas feitas de “pequenos passos concretos”

## ANEXO ii – FIGURAS DE APOIO AO ARGUMENTO DA DISSERTAÇÃO

FIGURA 1 - Esquema da evolução da política de defesa da UE até ao Tratado de Lisboa  
(fonte: Matthew McCray, 2014)

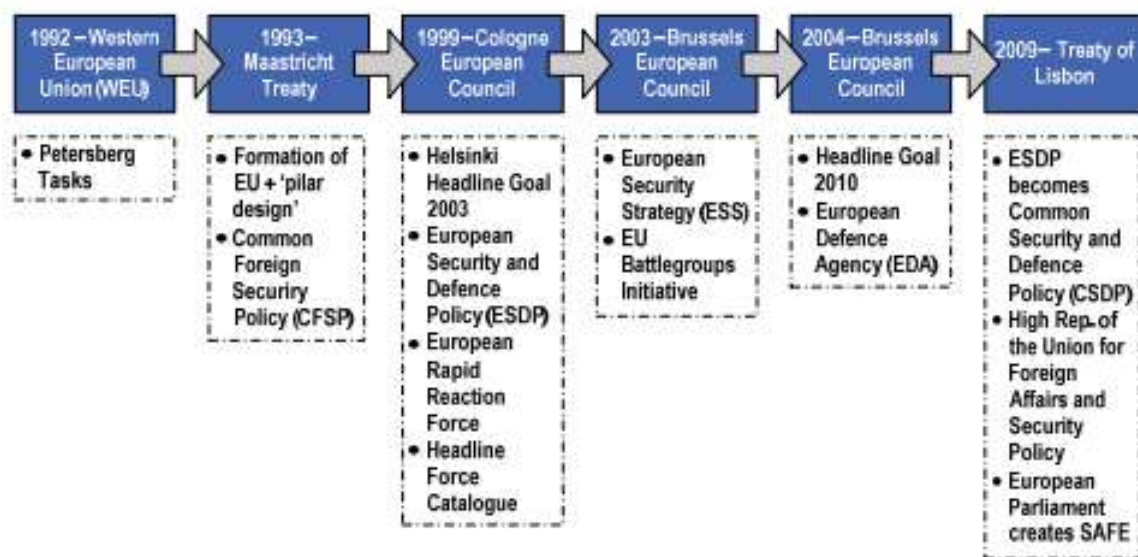


FIGURA 2 - Mapa dos países em que foram realizadas missões da UE no âmbito da PCSD - países assinalados a vermelho (baseada nos dados da tabela acima apresentada)

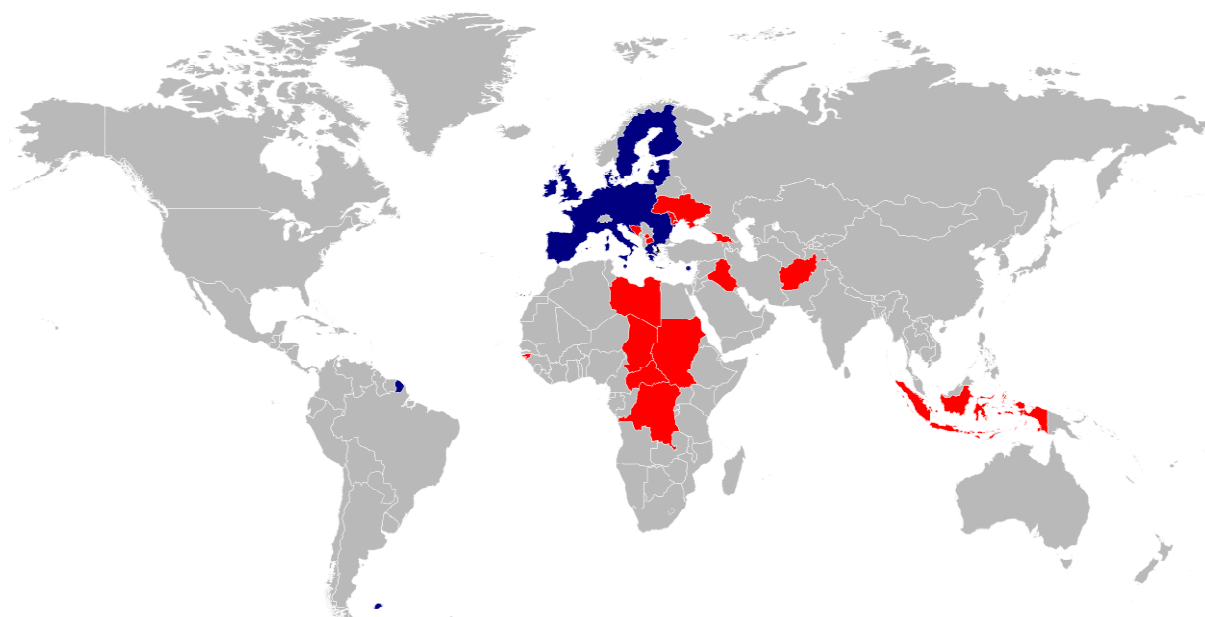


FIGURA 3 - Utilidade comparada das componentes civis e militares da PCSD por comparação com a NATO (Gráfico apresentado em 2012 pelo então Diretor Geral do Estado Maior do Tenente-General. Ton van Osch)

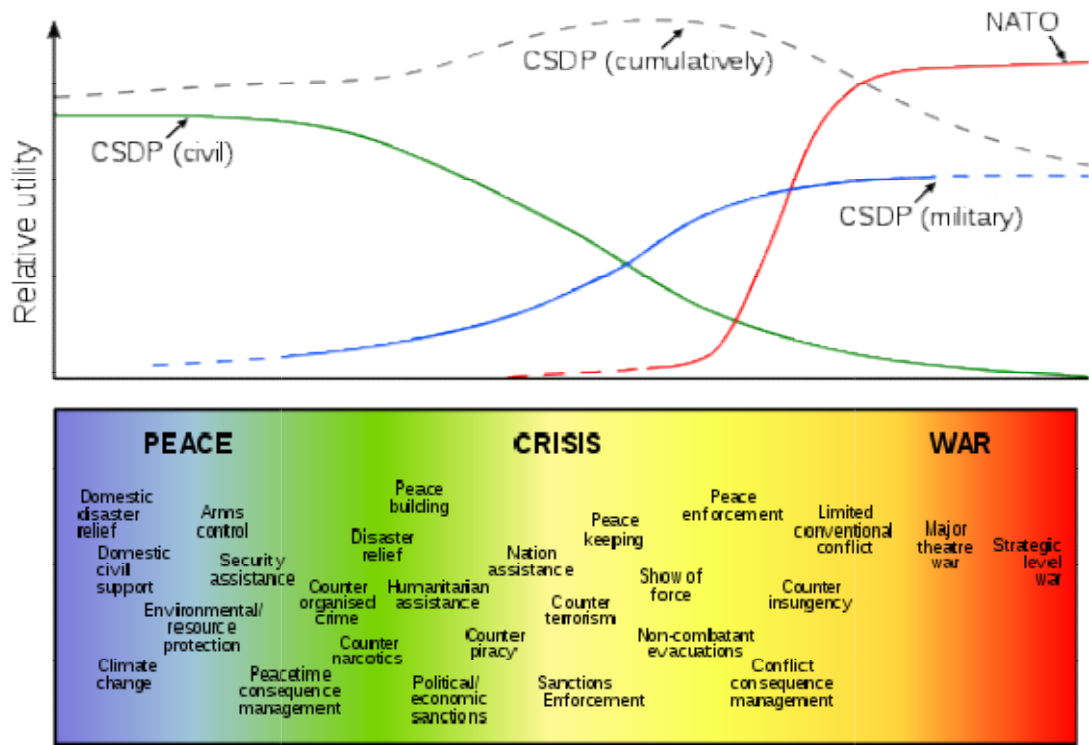
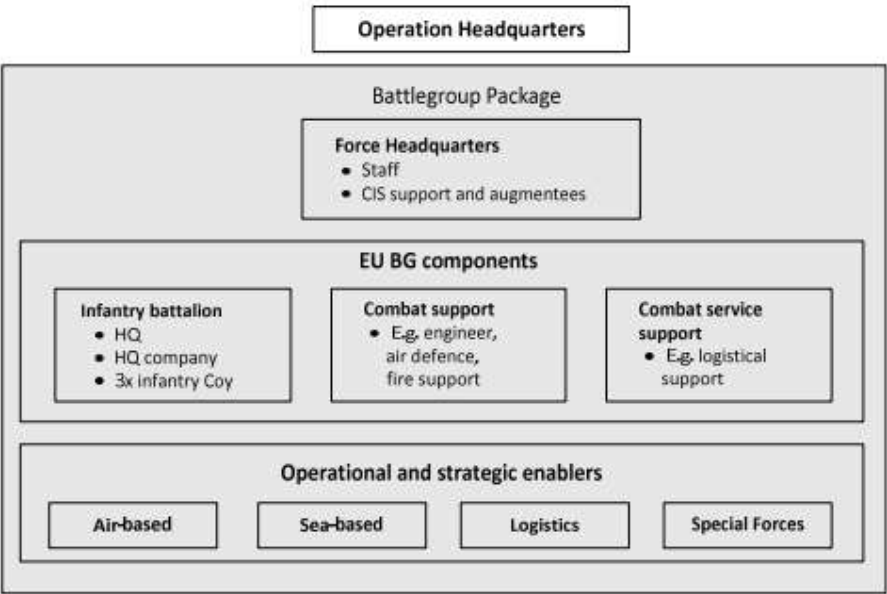
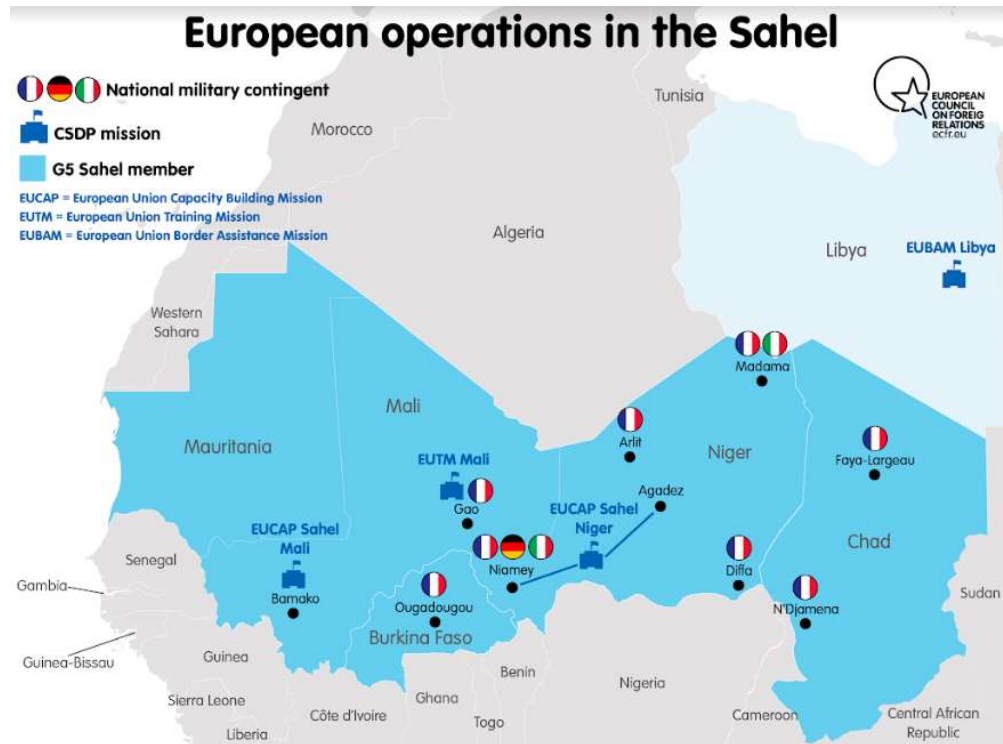


FIGURA 4 – estrutura de um “EU Battlegroup” (Fonte: Matthew McCray, 2014)



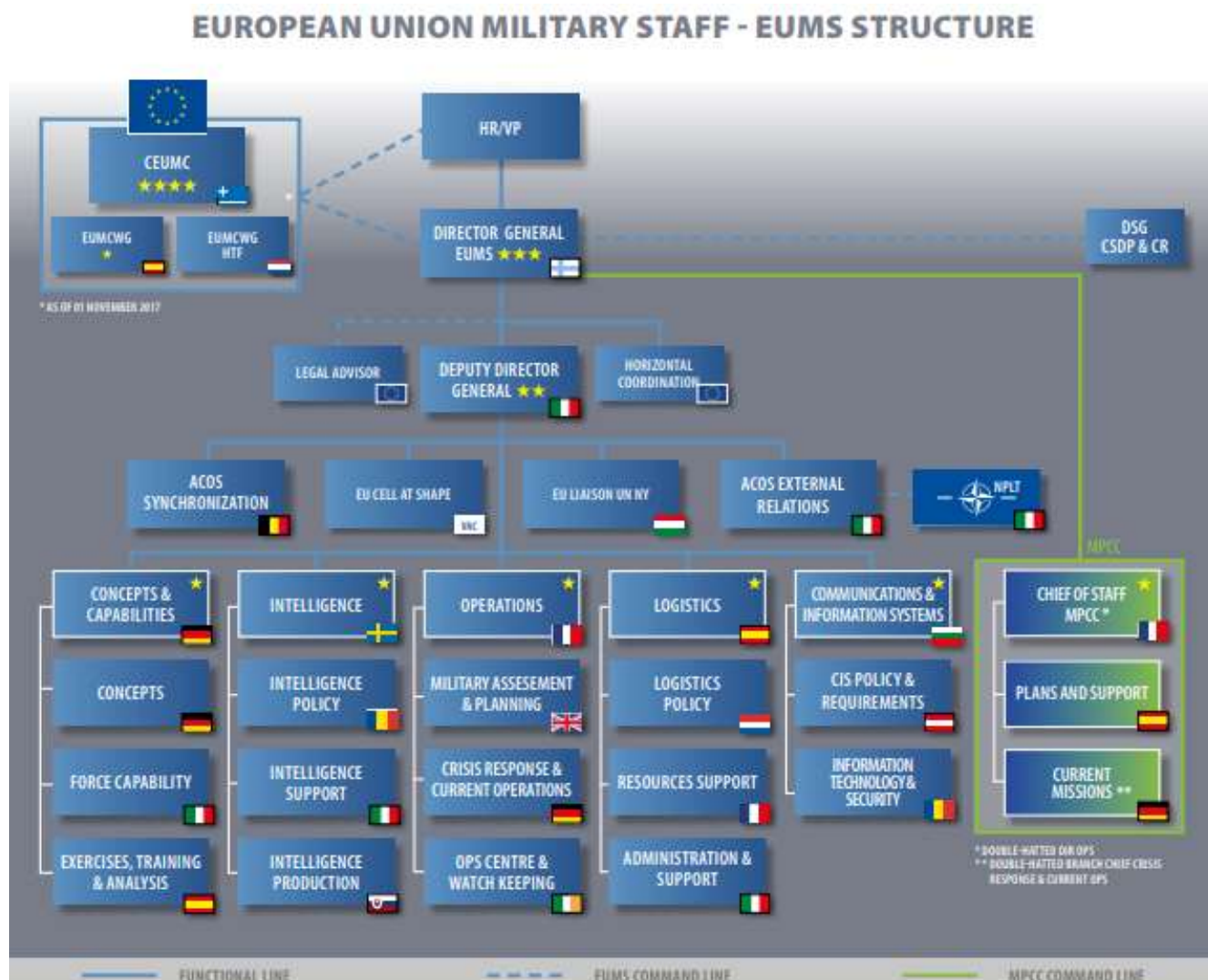
**FIGURA 5 – Mapa das operações militares europeias (lideradas pela França) desencadeadas no Sahel durante o espaço temporal da investigação (fonte: European Council on Foreign Relations)**





**FIGURA 6 - Estrutura do Comando Militar da PCSD (em Inglês)**

(fonte: "Impetus", Magazine of the UE Military Staff" - Autumn/Winter 2017 issue 24)



**Legenda:**

HR/VP - Alto Representante para a Política Externa e de Segurança da UE

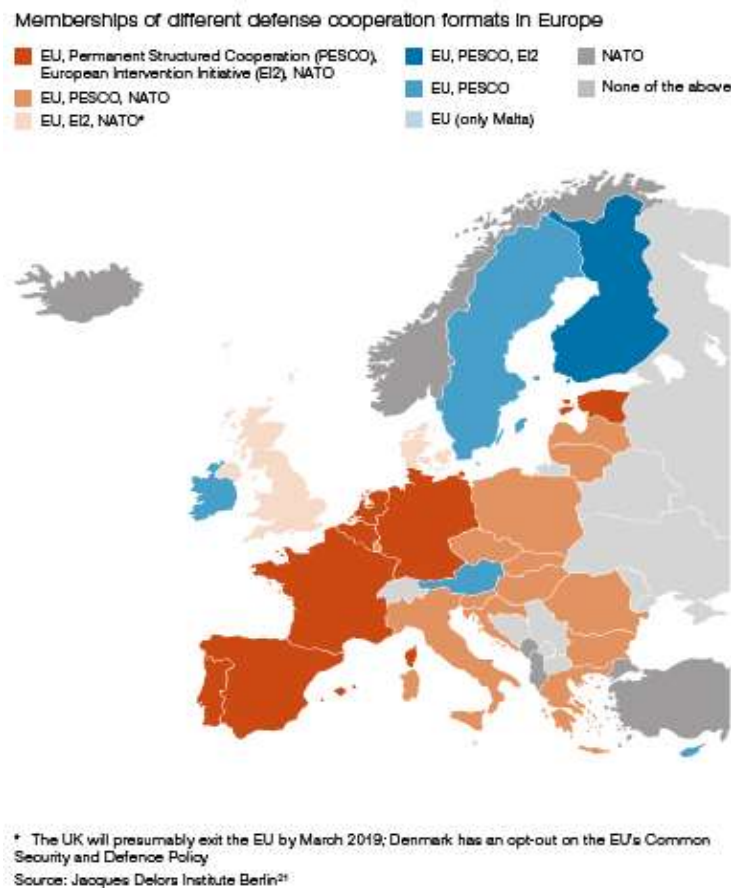
CEUMC - Comité Militar da UE

EUMS - Staff militar da UE

UE CELL AT SHAPE - Célula da UE na sede da NATO

MPCC - A Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC) é uma sede operacional permanente (OHQ) a nível estratégico militar para operações militares de até 2500 tropas (ou seja, o tamanho de um "Battlegroup")

**FIGURA 7 - Mapa da adesão dos diferentes países da UE28 às duas iniciativas “patrocinadas”, respetivamente, por Alemanha e França: PESCO e E12 (fonte: *Munich Security Report*, 2019)**



**FIGURA 8 – Estimativa do tempo (em anos) necessário para o completar dos projetos de *procurement* acordados entre as forças militares Francesas e Alemãs (fonte: *Munich Security Report*, 2019)**



**FIGURA 9 – Forças militares enviadas pela França e Alemanha em 3 dos mais relevantes “teatros de guerra” desde a criação da PCSD (fonte: *Munich Security Report*, 2019)**

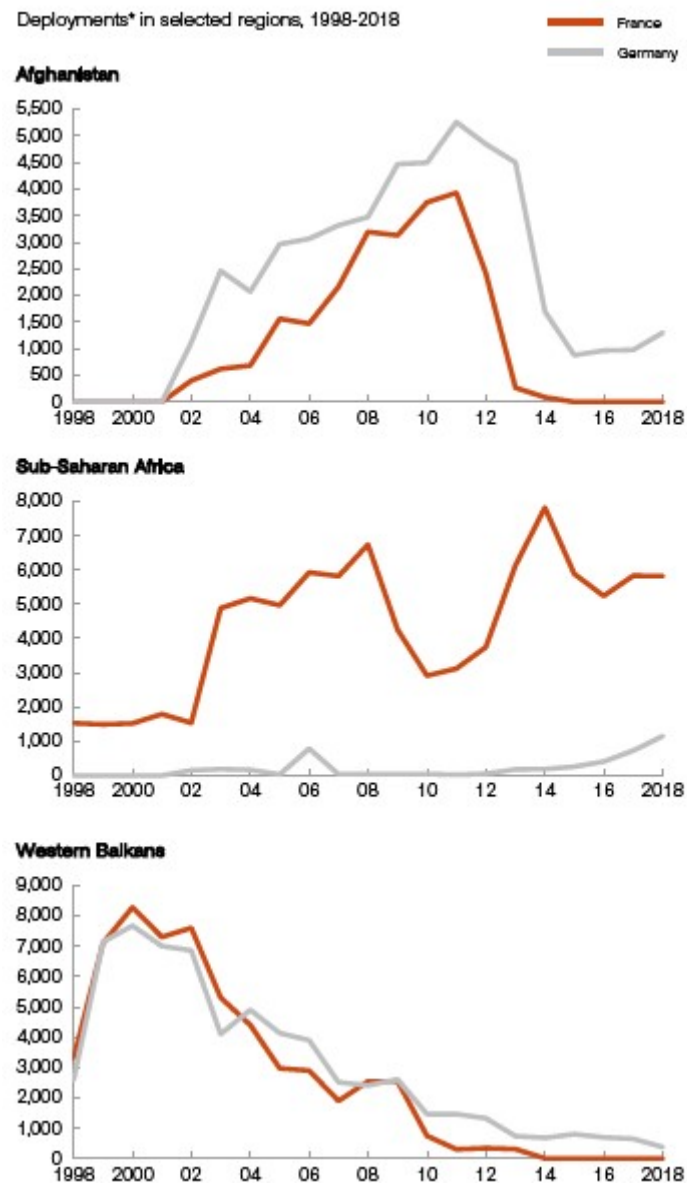
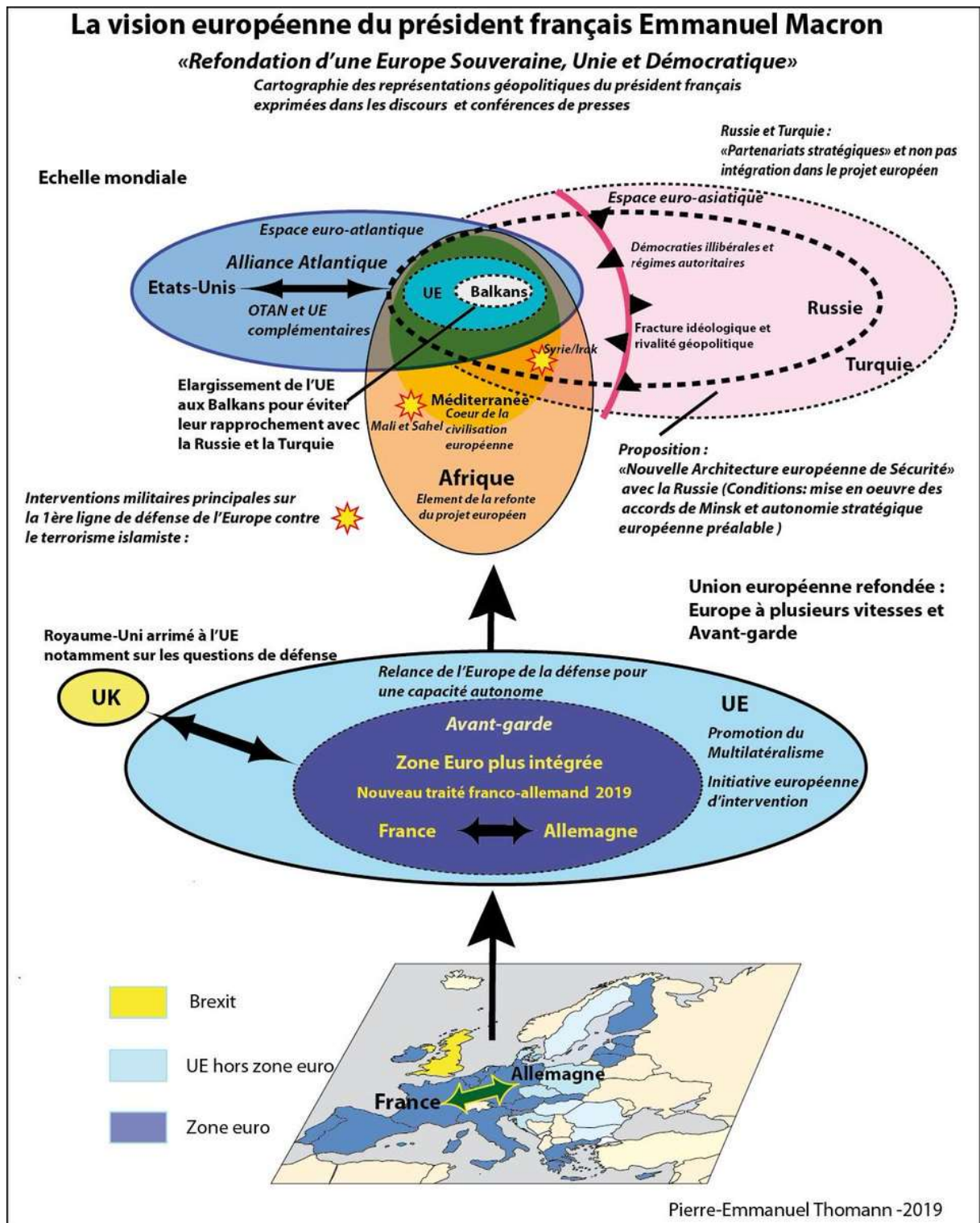


FIGURA 10 – Gráfico do cientista geopolítico francês Pierre-Emmanuel Thomann sobre a estratégia europeia da Macron, onde se destaca a importância dada pelo novo presidente ao “relançar da Europa da defesa para (criação de) uma capacidade autónoma”



### **ANEXO iii – TABELAS DE APOIO AO ARGUMENTO DA DISSERTAÇÃO**

**TABELA 1 - Cronologia das missões civis e militares realizadas no âmbito da PCSD**  
(fonte: Comissão Europeia)

<b>Início da Missão</b>	<b>Fim da missão</b>	<b>Nome (abreviado) da missão</b>
dezembro 2002	—	<i>PAMECA</i>
1 janeiro 2003	30 junho 2012	<i>EUPM BiH</i>
31 março 2003	15 dezembro 2003	<i>EUFOR Concordia</i>
12 junho 2003	1 setembro 2003	<i>EUFOR Artemis</i>
15 dezembro 2003	14 dezembro 2005	<i>EUPOL FYROM</i>
16 julho 2004	14 julho 2005	<i>EUJUST Georgia</i>
2 dezembro 2004	—	<i>EUFOR BiH</i>
12 abril 2005	30 junho 2007	<i>EUPOL Kinshasa</i>
8 junho 2005	2016	<i>EUSEC RD Congo</i>
1 julho 2005	31 dezembro 2013	<i>EUJUST LEX Iraq</i>
18 julho 2005	31 dezembro 2007	<i>AMIS UE Supporting Action</i>
15 setembro 2005	15 dezembro 2006	<i>AMM</i>
25 novembro 2005	—	<i>EUBAM Rafah</i>
1 dezembro 2005	—	<i>EUBAM Moldova and Ukraine</i>
15 dezembro 2005	14 junho 2006	<i>EUPAT</i>
1 janeiro 2006	—	<i>EUPOL COPPS</i>
12 junho 2006	30 novembro 2006	<i>EUFOR RD Congo</i>
15 junho 2007	31 dezembro 2016	<i>EUPOL Afghanistan</i>
1 julho 2007	30 setembro 2014	<i>EUPOL RD Congo</i>
12 fevereiro 2008	30 setembro 2010	<i>EUSSR Guinea-Bissau</i>
17 março 2008	15 março 2009	<i>EUFOR Tchad/RCA</i>
1 outubro 2008	—	<i>EUMM Georgia</i>
5 novembro 2008	—	<i>UE NAVFOR Somalia</i>
9 dezembro 2008	—	<i>EULEX Kosovo</i>



10 abril 2010	—	<i>EUTM Somalia</i>
julho 2012	—	<i>EUCAP Sahel Niger</i>
16 julho 2012	—	<i>EUCAP Somalia</i>
fevereiro 2013	janeiro 2014	<i>EUAVSEC South Sudan</i>
18 fevereiro 2013	—	<i>EUTM Mali</i>
maio 2013	—	<i>EUBAM Libya</i>
10 fevereiro 2014	23 março 2015	<i>EUFOR RCA</i>
dezembro 2014	—	<i>EUAM Ukraine</i>
março 2015	julho 2016	<i>EUMAM RCA</i>
abril 2014	—	<i>EUCAP Sahel Mali</i>
22 junho 2015	—	<i>EUNAVFOR Med</i>
16 julho 2016	—	<i>EUTM RCA</i>
22 novembro 2017	—	<i>EUAM Iraq</i>

**TABELA 2 – A Implementação da Estratégia Europeia aprovada em 2003 (fonte: Michael E. Smith, 2011)**

*Table 2 The implementation of EU grand strategy: major examples*

	<i>Internal</i>	<i>Regional ('neighbourhood')</i>	<i>Global</i>
Physical security	Enforcement of EU membership criteria in the accession process; European Court of Justice (ECJ), Europol; development of the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ); 'solidarity' clause to respond to armed aggression	Headline goals/battlegroups; ESDP infrastructure; CFSP/ESDP missions; European Neighbourhood Policy (ENP); EU–Russian 'four common spaces' and 'road maps'; 'solidarity' clause to respond to armed aggression	Support for efforts against WMD; ESDP infrastructure; CFSP/ESDP missions; civilian crisis management actions; actions against money laundering, organized crime, and terrorism
Economic prosperity	Single European Market (SEM); Euro programme; problem-specific initiatives (AFSJ, Schengen, technology, stability/growth pact, competition, energy, etc.); selective protection of certain sectors	Selective, conditional market access through the Euro–Med/ENP programmes; aid and technical assistance to regional neighbours; maintenance of EFTA/EEA; bilateral agreements with key neighbours; EU–Russian 'four common spaces' and 'road maps'	Support for WTO and related trade regimes; support for various finance/development regimes; Lomé/ACP aid; strategic partnerships with major powers
Value projection	Charter of Fundamental Rights of the European Union; social chapter; AFSJ and Schengen; protection of cultural diversity	Political conditionality clause of ENP action plans and related cooperation agreements with neighbours; support for Council of Europe and European Convention on Human Rights; EU–Russian 'four common spaces' and 'road maps'	Support for UN human rights policies; problem-specific initiatives (climate change, privacy, anti-death penalty, etc.)

**TABELA 3 – Tempo estimado para os próximos passos a tomar no âmbito da PCSD (fonte: Real Instituto Elcano, 2017)**

Area	Measures	Date envisaged
EU Missions and Operations	Having a capability for civilian-military leading and planning of non-executive missions	Coming months
	Strengthening civilian-military planning of EEAS	First half of 2017
	Review of battlegroups and strengthening of the rapid intervention forces	Coming months
	Review of the goals, capabilities, formation, support and deployment of civilian missions	No date
Financing of security and defence	Review of Athena mechanism	End of 2017
	Financing of the deployment of battlegroups	Approved
	Financing of the training and equipping of third-party countries	First half of 2017
	European defence fund	2020
	Preparatory action	2017
	Adaptation of the financing instruments	No date
Capabilities	Annual review of coordination	Coming months
	Review of priority military capabilities	2018
	Government communication satellites	2018
	Civil and military maritime security	2018
	Training platform for cybersecurity	2018
	Security of supply	No date
NATO-EU relations	Coordinating maritime operations	Approved
	Analysing instruments of disinformation	Approved
	Joint exercises	No date

## TABELA 4 – Contribuições dos países da UE27 para as várias missões militares no âmbito da PCSD

Table 1. EU country contributions to individual missions (during first mission year).

Country/year	Concordia 2003	Artemis 2003	Althea 2004/05	EUFOR Congo 2006	EUFOR Chad 2008/09	EUTM 2010	TOTAL	Contrib. /10.000 cap.
Austria	11	3	291	0	167	0	472	0.55
Belgium	26	82	4	0	84	5	201	0.33
Bulgaria	1	0	0	0	1	0	2	0
Cyprus	0	1	0	0	0	1	2	0
Czech	2	0	84	0	0	0	86	0.08
Estonia	1	0	4	0	0	0	5	0
Finland	9	0	200	0	60	4	273	0.51
France	54	1785	500	450	1750	25	4564	0.84
Germany	16	7	1000	741	2	13	1779	0.27
Greece	21	7	250	0	7	2	287	0.41
Hungary	1	1	154	0	2	4	162	
Ireland	0	5	50	0	422	5	482	
Italy	220	1	1126	0	50	17	1414	0.27
Latvia	2	0	3	0	0	0	5	
Lithuania	1	0	97	0	1	0	99	
Luxembourg	0	0	23	0	1	1	25	
Malta	0	0	0	0	0	3	3	
Netherlands	2	1	1000	45	95	0	1143	
Poland	17	0	287	0	377	0	681	
Portugal	6	2	330	51	2	15	406	
Romania	3	0	106	0	61	0	170	0.08
Slovakia	1	0	29	0	0	0	30	
Slovenia	0	0	158	0	7	0	165	
Spain	17	1	935	130	40	38	1161	0.31
Sweden	14	81	7	0	139	4	245	
UK	3	111	1100	0	4	2	1220	
EU total	428	2088	7738	1417	3272	138	15081	
Duration	8 months	3 months	ongoing	4 months	12 months	12 months		

Sources: IISS, *The Military Balance 2003-2011*, Grevi et al., *European Security and Defence Policy*; SIPRI, *SIPRI Military Expenditure Database 2012*, 10 September 2013, <http://milexdata.sipri.org>.

## TABELA 5 - Tabela Comparativa EI2 vs PESCO

(fonte: *Munich Security Report*, 2019)

EI2		PESCO
France	<b>Primary political driver</b>	Germany
Strengthen European crisis management	<b>Objective</b>	Strengthen EU crisis management
Narrow: strategic foresight and planning	<b>Functional focus</b>	Broad: operational readiness and capabilities
Flexible, pragmatic, nonbinding	<b>Modus operandi</b>	Permanent, structured, binding
Exclusive: 10 members (including non-EU)	<b>Membership</b>	Inclusive: 25 members (only EU)
Intergovernmental: "light" Paris-based secretariat	<b>Governance</b>	EU: council in PESCO format, Brussels-based secretariat

Source: Jacques Delors Institute Berlin<sup>22</sup>

JACQUES DELORS INSTITUTE  
BERLIN  
Centre for European Affairs in the Berlin School of Economics